Die Auflösung des Reichstages durch den Reichspräsidenten.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Philipp-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Walter Petruschke,
Gerichtsreferendar in Essen-Ruhr.

Die Auflösung des Reichstages durch den Reichspräsidenten.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Philipp-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Walter Petruschke,
Gerichtsreferendar in Essen-Ruhr.

Buchdruckerei Wilhelm Weland, Essen.

Berichterstatter: Professor Dr. F. Genzmer.

Tag der mündlichen Prüfung: 6. August 1925.

Inhaltsverzeichnis.

Literatur-Verzeichnis.

Anschütz, G. Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der neuen Reichsverfassung. Deutsche Juristenzeitung 1919, Seite 199 ff;

Anschütz, G. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Berlin 1921;

Arndt, A. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Berlin 1921;

Bassow, F. Der Reichskanzler der neuen Reichsverfassung vom 11. August 1919. Köln, Diss. 1922;

Berichte und Protokolle des achten Ausschusses der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung für das Deutsche Reich. Herausg. bei J. Sittenfeld, Berlin 1920;

Blume, W. v. Wesen und Aufgaben der Parlamente. Handbuch der Politik, Bd. I. S. 336 ff;

Bornhak, K. Preußisches Staatsrecht. I. Bd. Breslau 1911;

Bredt, J. V. Der Geist der Deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924;

Bühler, Zur Stellung des Reichspräsidenten. Köln. Zeitung. Morgenausgabe vom 19. März 1919;

Duguit, L. Traité de droit constitutionel. Paris 1911;

Finger, A. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Stuttgart 1923;

Freytagh-Loringhoven. A. v. Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924;

Frisch, H. v. Die Verantwortlichkeit der Monarchen und der höchsten Magistrate. Berlin 1904;

Giese, F. Grundriß des Reichsstaatsrechts. Bonn 1923;

Giese, F. Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. Berlin 1924;

Gmelin, H. Die Stellung des Präsidenten der französischen Republik und die Bedeutung der Präsidentenkrise von 1924. Archiv des öffentlichen Rechts. N. F. 8. S. 192 ff;

Hatschek, J. Deutsches und Preußisches Staatsrecht. I. Bd. Berlin 1922;

Heydenreich, A. Die staatsrechtliche Stellung des Reichspräsidenten. Jena. Diss. 1922;

Hoffmann, E. Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im Deutschen Reich und seinen Ländern. Archiv des öffentlichen Rechts. N. F. 7. S. 257;

Hubrich, E. Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. Greifswald 1921;

Jansen, W. Das Reichsoberhaupt nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Frankfurt. Diss. 1921;

Jellinek, G. Allgemeine Staatslehre. Berlin 1900;

Katz, R. Die Stellung des Reichspräsidenten im Vergleich zu der der Präsidenten Frankreichs und der Vereinigten Staaten von Nordamerika. Kiel. Diss. 1920;

Kaufmann, E. Grundfragen der künftigen Reichsverfassung. Berlin 1919;

Koellreutter, O. Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen. Tübingen 1921;

Koellreutter, O. Die Stellung des deutschen Reichspräsidenten. Deutsche Juristenzeitung 1925 S. 551 ff;

Lafabrègue, M. La Dissolution des Assemblées Parlementaires. Toulouse 1912;

Lukas, J. Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. Tübingen 1920;

Lusensky, Fr. Der neue Staat, dargest. an den Grundlagen der neuen Reichsverfassung. Berlin 1921;

Marschall von Bieberstein. Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn. Berlin 1911;

Meißner, O. Das Staatsrecht des Reiches und seiner Länder. Berlin 1923;

Menne, L. Der Rechtsbegriff der Staatspräsidentschaft und deren Stellung im Regierungssystem republikanischer Staaten. Köln. Diss. 1922;

Meuschel, A. Die Regierungsbildung im Deutschen Reich und seinen Ländern nach den Vorschriften der gegenwärtig gültigen Verfassungen. Archiv d. öff. Rechts. Bd. 41. S. 1—51;

Nawiasky, H. Die Grundgedanken der Reichsverfassung. München 1920;

Piloty, R. Das parlamentarische System. Berlin 1917;

Poetzsch, Fr. Handausgabe der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Berlin 1919;

Pohl, H. Die Auflösung des Reichstages. Stuttgart 1921;

Preuß, H. Denkschrift zum Verfassungsentwurf. Abgedruckt im Deutschen Geschichtskalender. Herausg. v. Purlitz. Ergänzungsband: Die Deutsche Reichsverfassung;

Preuß, H. Deutschlands Staatsumwälzung. Berlin 1920;

Preuß, H. Deutschlands Republikanische Reichsverfassung. Berlin 1923;

Redslob, R. Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Tübingen 1918;

Rehm, H. Das politische Wesen der deutschen Monarchien. In der Festgabe für O. Mayer. Tübingen 1916;

Ruttke, F. Die Stellung des Reichspräsidenten zur Reichsregierung nach der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Halle. Diss. 1921;

Schaub, C. Die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten und der Minister nach dem Staatsrecht des Reiches, Preußens, Bayerns, Württembergs und Badens. Gießen. Diss. 1921;

Schelcher, W. Das parlamentarische System. Archiv d. öff. Rechts. Bd. 41, S. 257 ff;

Schelcher, W. Entspricht die wiederholte Auflösung der Verfassung? Deutsche Juristenzeitung 1924. S. 887;

Seydel, M. v. Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. 1893;

Schmitt, C. „Einmaligkeit" und „gleicher Anlaß" bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung. Archiv d. öff. Rechts. N. F. Bd. 8 S. 162 ff;

Stier-Somlo, F. Die künftige Verfassung des Deutschen Reiches. Köln. Zeitung Nr. 98, 1919;

Stier-Somlo, F. Die Lehre von der Gewaltenteilung und die neuen deutschen Verfassungen. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1923 S. 1—51;

Stier-Somlo, F. Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Berlin 1924;

Stier-Somlo, F. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Bonn 1925;

Stier-Somlo, F. Die verfassungsmäßigen Rechte des preußischen Staatsrates und die Folgen ihrer Nichtbeachtung. Archiv d. öff. Rechts. Bd. 42. S. 129 ff;

Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung Sten. Berichte. Berlin 1920;

Walther, C. Das Staatsoberhaupt in den Republiken. Breslau 1907;

Wandersleb, H. Der Präsident in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in Frankreich und im Deutschen Reiche. Berlin 1922;

Wittmayer, L. Kritische Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverfassung. Archiv d. öff. Rechts. Bd. 39. S. 385 ff;

Wittmayer, L. Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922;

Würdemann, P. Die Ministeranklage nach der Reichsverfassung und den Landesverfassungen. Jena. Diss. 1922;

Im Vergleich zu der Verfassung des Deutschen Reiches vom Jahre 1871 hat man geglaubt, der neuen Reichsverfassung vom 11. August 1919 vor allem den Vorzug einräumen zu können, daß sie erheblich länger und darum auch sorgfältiger durchgearbeitet worden sei, und daß sie sich schon aus diesem Grunde bei wissenschaftlicher Untersuchung in ihren Grundzügen wie auch Einzelbestimmungen einer größeren Klarheit und Folgerichtigkeit als jene erfreue. Dies Urteil ist jedoch mit Recht angezweifelt worden. Denn wenn schon die Verfassung vom Jahre 1871 in einer verhältnismäßig kurzen Zeit zustande gekommen ist, so gründet sie sich doch im wesentlichen auf die Verfassungsurkunde des Norddeutschen Bundes von 1869, als deren Umarbeitung beziehungsweise Erweiterung sie sich darstellt. Gerechterweise kann darum nicht allein die Zeit, die zu dieser Umarbeitung der Bundesverfassung vom Jahre 1869 benötigt worden ist, als die Entstehungszeit der Verfassung des deutschen Kaiserreiches angesehen werden, sondern man muß zu ihr notwendig auch die Zeit der Entstehung jener Bundesverfassung hinzurechnen.

Sodann aber ist die Zeit allein, die zu der Herstellung eines Verfassungswerkes verwandt worden ist, nur ein und dann zumeist auch nicht einmal ausschlaggebender Faktor für die einheitliche und folgerichtige Durchführung der organisatorischen Grundgedanken, die einer Verfassung zugrunde gelegt werden sollen. Schon der weitere Vergleich der übrigen Tatsachen und Umstände, die auf die beiden oben genannten Verfassungswerke bei ihrer Entstehung von Einfluß gewesen sind, läßt dies erkennen. Denn was dem Werke Bismarcks im Vergleich zu der Verfassung des Jahres 1919 vor allem zum Vorteil gereichte, das war der Umstand, daß die alte Reichsverfassung, wenn auch in verhältnismäßiger Kürze entstanden, aus einer friedlichen Entwicklung der innerdeutschen Verhältnisse hervorgegangen war, während dies für das Werk des Jahres 1919 nicht zutrifft, das urplötzlich durch einen verlorenen Krieg und die daraus hervorgehende Revolution bedingt worden ist. Revolutionen sind aber Zeiten der Gärung und keineswegs dazu angetan, auf rechtlichem Gebiete klare Verhältnisse zu schaffen. Und da zudem noch im Jahre 1918 das ganze Verfassungs- und zum Teil auch noch das übrige Gesetzeswerk des deutschen Kaiserreiches ins Wanken geriet und man darum, um wieder zu geordneten Verhältnissen zu gelangen, ganz von neuem und ohne historische Bedingtheit einen Verfassungsbau errichten mußte, so geschah und mußte dies in Anbetracht dieser Umstände in einer immerhin noch verhältnismäßig kurzen Zeit geschehen und sei es selbst auf Kosten der Klarheit und Einheitlichkeit der gesamten Rechtsordnung.

Wenngleich nun auch die Verfassung vom 11. August 1919 nicht mehr dieser Notbau selbst ist, so ist sie doch in vieler Hinsicht durchaus als ein Produkt revolutionärer Bewegung anzusprechen. Denn nicht nur

daß schon sechs Jahre nach ihrem Inkrafttreten ein Teil ihrer Bestimmungen, — ich erinnere nur an die Flaggenfrage, — nicht mehr den Anschauungen eines großen, ja des größeren Teiles der Bevölkerung entspricht, bestehen sehr viele ihrer Anordnungen, der Ausführung harrend, bisher und wohl auch in Zukunft nur auf dem Papier, und, was noch bedenklicher ist, die Praxis zeigte nur zu bald, daß das Werk von 1919 sehr viele Unklarheiten und sich widersprechende Bestimmungen enthält, die ganze Teile der Verfassung zu einem Scheindasein herabzudrücken drohen.

In ganz besonderem Maße trifft dies auf die Stellung des Reichspräsidenten zu, die vollkommen verzeichnet ist, und Wittmayer sagt in bezug auf dieses Organ der deutschen Republik nicht zuviel, wenn er in ihm „das seltsamste politische Lebewesen gewahrt, das je die deutsche Erde getreten hat, und das seinesgleichen im Auslande sucht, wo seine meisten Ahnherren leben, von denen er das meiste angezogen und die widerspruchvollsten Züge und Bekleidungsstücke — ohne Rücksicht darauf, ob sie sich miteinander vertragen, — kunterbunt angenommen hat. — Alle Schwächen der jungen Republik gehen an ihm, dem obersten Exponenten und Kulminationspunkt des neuen Systems zunächst aus. Zwiespalt der Konstruktion, Inkongruenz der Form mit dem noch selbst zwiespältigen Leben, die Zerklüftung des deutschen Parteiwesens und zum Ueberfluß auch noch die Mißverständnisse, die den alten herrschaftlichen Denkgewohnheiten entstammen, treffen zusammen und verschwören sich, ihm jede eigene Aktionsfähigkeit zu erschweren und das Dasein zu verleiden. Wer will von einem so wunderlichen Menschenkind Stil, Farbe und Farbebekennung erwarten und Ordnung in dieses Gewirr bringen, das sich nur aus der Kreuzung der widerstrebendsten Absichten und Erwartungen sowie aus der daraus folgenden grenzenlosen Unsicherheit erklären kann?“ 1.

Diese Unklarheiten zum Teil, bezüglich des dem Reichspräsidenten nach Art. 25 der neuen Reichsverfassung zustehenden Rechtes der Reichstagsauflösung zu klären soll die Aufgabe der nachfolgenden Untersuchung sein.

1.) Die Weimarer Verfassung S. 355, 371, 372.

I. Unter der Auflösung eines Parlamentes versteht man nach geltendem Verfassungsrecht die endgültige Beendigung der Existenz der vom Volke gewählten Vertreterversammlung. Durch die Endgültigkeit unterscheidet sich die Auflösung einmal von der Session, die die Tätigkeit des Reichstages nur für eine bestimmte Zeit innerhalb einer Wahlperiode unterbricht, und zum andern von der Vertagung, die innerhalb einer Session die Arbeit des Parlamentes ruhen läßt.

Nicht jede Art, sondern nur die durch das Staatshaupt vorgenommene, vorzeitige und unfreiwillige Auflösung soll im folgenden einer Untersuchung unterzogen werden. Damit fallen aus dem Rahmen unserer Betrachtung heraus die nach Ablauf einer jeden Wahlperiode wiederkehrende sogenannte regelmäßige Auflösung, weil ihr das Merkmal der Vorzeitigkeit fehlt, sodann aber auch die Selbstauflösung, der der Charakter der Unfreiwilligkeit mangelt. Die Auflösung des Reichstages durch den Reichspräsidenten können wir somit genauer auch dahin definieren, daß sie die endgültige, vorzeitige und unfreiwillige Beendigung des Bestehens der vom Volke gewählten Vertreterversammlung ist. —

Wenn wir nun dieses dem deutschen Staatshaupte nach Artikel 25 der n. RV. zugewiesene Recht des näheren untersuchen wollen, so können wir dem Zweck und der Tragweite dieser Bestimmung nur dann voll Rechnung tragen, wenn wir uns die organisatorischen Grundlagen der neuen Reichsverfassung vor Augen führen und uns in diesem Zusammenhange über die allgemeine staatsrechtliche Stellung des Reichspräsidenten klar werden. Denn wie wir noch sehen werden, schneidet unsere Untersuchung ein Grundproblem der geltenden Reichsverfassung an, und nur, wenn wir den Aufbau der deutschen Republik in seiner Gesamtheit berücksichtigen, und wenn wir so das Ineinandergreifen und damit die Bedingtheit der Funktionen der einzelnen Staatsorgane von ihrer Zugehörigkeit zu dem Verfassungsbau als Ganzem erkennen, können wir zu einer gerechten Würdigung der Aufgaben dieser einzelnen Organe des Staates gelangen.

Die grundlegende Bestimmung, durch die die neue Reichsverfassung einen tiefen Trennungsstrich zwischen dem Staatsrecht des deutschen Kaiserreiches und dem nachrevolutionären Verfassungsrecht macht, ist in dem Artikel 1 Absatz 2 enthalten, demzufolge „die Staatsgewalt vom Volke ausgeht.“ Nicht mehr die im Bundesrat vereinigte Gesamtheit der Fürsten der deutschen Bundesstaaten, sondern das deutsche Volk bildet die letzte Quelle

staatlicher Macht, ist der Souverän, dem in allen Fragen staatlichen Geschehens das letzte entscheidende Wort zusteht. Dieser Artikel, der Gedanke der Volkssouveränität ist darum der Pfeiler, auf dem der ganze übrige Verfassungsbau beruht, ist die Vorschrift, die zahlreichen anderen Bestimmungen der neuen Reichsverfassung erst den eigentlichen Inhalt gibt, und ohne deren Berücksichtigung man darum leicht zu einer falschen Wertung solcher Bestimmungen gelangen kann.

Zwei Möglichkeiten waren in der Theorie den Verfassungsgesetzgebern gegeben, wie sie diesen Absatz 2 des Art. 1 in die Wirklichkeit umsetzen konnten: der Weg der mittelbaren oder der der unmittelbaren Demokratie. Entweder man bestimmte, daß in allen Einzelfragen das Volk selbst entscheiden solle, daß dieses also Inhaber und Träger der Staatsgewalt zugleich sei, oder man trennte diese beiden Funktionen und übertrug die Ausübung einem vom Volke in unmittelbarer Wahl bestellten Organ, der Volksvertretung. Der zuletzt genannte Weg wurde von den Verfassungsgesetzgebern für das Deutsche Reich in richtiger Erkenntnis dessen gewählt, daß eine unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk in einem Staate mit über 60 Millionen Einwohnern eine Unmöglichkeit ist. Sie läßt sich nur in kleineren Staaten wie etwa der Schweiz verwirklichen, die im Verfassungsausschuß von den Vertretern dieses Gedankens ja auch als Vorbild hingestellt worden ist. Danach muß aber der Reichstag als das höchste Staatsorgan der deutschen Republik angesehen werden, das vom deutschen Volke in unmittelbarer Wahl zum wirklichen Träger der Staatsgewalt bestellt wird, und das berufen ist, grundsätzlich im Namen und an Stelle des Volkes dessen Willen kundzutun und die Staatsgeschäfte auszuüben.

Hatte man sich so grundsätzlich für die mittelbare Demokratie entschieden, so waren doch wieder in der weiteren Gestaltung des Verfassungswerkes zwei Möglichkeiten gegeben, die man auf die deutschen Verhältnisse hätte anwenden können: die gewaltentrennende Republik nach dem Vorbilde der Vereinigten Staaten von Amerika und die parlamentarische Republik nach dem Vorbilde Frankreichs. Die wesentlichen Unterschiede dieser beiden Regierungssysteme lassen sich kurz dahin charakterisieren, daß bei letzterem die von Montesquieu geforderte strenge Dreiteilung der Gewalten insofern durchbrochen wird, als das Parlament nicht nur die Gesetzgebung ausübt, sondern ihm auch ein entscheidender Einfluß auf die Exekutive zusteht. Fast allgemein wird dies dadurch erreicht, daß man die Regierung in ihrer Amtsführung von dem Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig macht und dieser so die Möglichkeit gibt, ein ihr nicht mehr entsprechendes Kabinett jederzeit durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zu zwingen. Das wird dann in der Regel dahin führen, daß auch die Regierungsgeschäfte im Einklang mit dem Willen der Reichstagsmehrheit geführt werden, der im Zweifel dem des Volkes entsprechen wird. — Im Gegensatz hierzu stehen sich in der gewaltentrennenden Republik Legislative

und Exekutive völlig isoliert und von einander unabhängig gegenüber.

Der Streit, welcher dieser beiden Formen der mittelbaren Demokratie in der neuen Reichsverfassung der Vorzug gegeben werden sollte, ist bei den Beratungen im Verfassungsausschuß und in der Nationalversammlung kein ernster gewesen; denn fast allgemein war man der Ansicht, daß nur die parlamentarische Regierungsform für die junge deutsche Republik in Betracht kommen könne. Der damalige Reichsminister des Innern Dr. Preuß führte eine ganze Reihe von Gründen für diese Entscheidung zugunsten des parlamentarischen Systems an: Ueberall könne man feststellen, daß die gewaltentrennende Republik zum Schaden gereiche, zu einer geistigen Verarmung und politischen Verödung der Volksvertretungen führe. 1.) „Gerade der unmittelbare Einfluß, den das Parlament auf Grund des parlamentarischen Systems auf Regierung und Verwaltung ausübt, gibt dem Parlament selbst sein frisches politisches Leben, gibt die Auslese der politischen Führer durch das Parlament, und wir haben nach den Erfahrungen der Vergangenheit wahrlich keinen Anlaß, jenes System in veränderter Gestalt wieder herzustellen, wonach das Parlament ohne Einfluß auf die eigentliche praktische Regierung und Verwaltung blieb, und diese ist selbst wiederum ohne Durchdringung und Blutauffrischung durch das Parlament. Dazu kommen noch wegen der Aemterpatronage und des Beutesystems die analogen Bedenken." 2.) Soweit Dr. Preuß, der aber damit den letzten und entscheidenden Grund für die Annahme des parlamentarischen Systems nicht erwähnt. Denn dieser ist darin zu sehen, daß der Reichstag des deutschen Kaiserreiches in jahrzehntelangem Kampf vergeblich versucht hatte, das parlamentarische System schon in der konstitutionellen Monarchie zu verwirklichen, bis ihm dies schließlich in der größten Not des deutschen Vaterlandes, am 28. Oktober 1918, doch noch gelungen ist. Nun aber, nachdem man dieses Ziel nach langem Kampfe erreicht hatte, konnte man nach der Revolution schlechterdings das, was man lange Jahre hindurch dem Volke als erstrebenswert hingestellt hatte, nicht einfach wieder aufgeben. Ohne nennenswerten Widerspruch konnte man darum dem Deutschen Reiche den Charakter einer parlamentarisch regierten, demokratischen Republik geben.

II. Hier aber hoben erst die eigentlichen Schwierigkeiten in der Beratung der organisatorischen Grundlagen der Verfassung an. Denn durch die Bestimmung, daß die Reichsregierung zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedürfe, waren noch keineswegs die Schwierigkeiten der Konstruktion behoben, sondern es galt nunmehr, zu den verschiedenen Erscheinungsformen des parlamentarischen Systems Stellung zu nehmen und zu entscheiden, in welcher Form es in der Verfassung verwirklicht werden sollte. Dies

---

1.) Denkschrift S. 26;

2.) Verhandlungen d. Nat. Verf. Sten. Ber. S. 292;

war aber um so schwieriger, als man im Gegensatz zu den bisher von den Verfassungsgesetzgebern getroffenen Entscheidungen, die mehr oder weniger durch die tatsächlichen Verhältnisse wie auch durch die geschichtliche Entwicklung bedingt waren, bei der Entscheidung dieser Frage in keinerlei Weise gebunden war.

Es ist nun anzuerkennen, daß trotz der Einigkeit, die in den Beratungen des Verfassungsausschusses und der Nationalversammlung darüber herrschte, daß für die zu schaffende Reichsverfassung nur das parlamentarische System in Frage kommen könne, man sich andrerseits doch nicht den Gefahren verschlossen hat, die ein solches Regierungssystem im Gefolge zu haben pflegt. Denn obgleich nach Art. 1 Abs. 2 der n. RV. die Staatsgewalt vom Volke ausgeht, so übt doch dieses in der repräsentativen Demokratie, soweit nicht in der Verfassung selbst dem entgegenwirkende Vorkehrungen getroffen werden, nur bei der Wahl der Volksvertretung die ihm zustehende höchste Gewalt aus, und es ist dann für die ganze Dauer der Wahlperiode zur völligen Tatenlosigkeit verurteilt. Rousseau sprach dieses Bedenken in bezug auf das englische Volk aus, indem er sagte, daß es sich sehr irre, wenn es glaube, souverän zu sein; souverän sei es nur während der Wahl zum Parlament. [3.)]

Dieser Umstand birgt aber mannigfache Gefahren in sich. Denn während der Dauer der Wahlperiode ist das Parlament so tatsächlich der absolute Herrscher, dessen Anordnungen keinerlei Hemmnisse entgegenstehen, und dies ist darum so bedenklich, weil die Vorschrift des Art. 21, „daß die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind", sich auf dem Papier sehr schön ausnimmt, aber der Wirklichkeit in keiner Weise entspricht. Denn nur zu häufig kommt es vor, daß ein einzelner Abgeordneter sich mehr den wenigen in seinem Wahlkreise einflußreichen Persönlichkeiten als der Masse seiner Wähler verbunden fühlt, und daß dann diesem „Parteiinteresse" das Wohl des ganzen Volkes weichen muß. Sodann herrschen im Reichstage die Parteien, die oftmals statt des allgemeinen Volkswohles nur die Vorteile des Bevölkerungsteiles im Auge haben, dessen Interessen sie vertreten, und die zumeist auf den einzelnen, „nur seinem Gewissen unterworfenen" (Art. 21 Satz 2) Abgeordneten einen bestimmenden Zwang ausüben, dem sich dieser schlechterdings nicht zu entziehen vermag. Sagt doch selbst Kautzky in seinem Buche „Parlamentarismus und Demokratie", daß „der sozialdemokratische Abgeordnete als solcher kein freier Mann, sondern bloß der Beauftragte seiner Partei ist, und daß, wenn seine Anschauungen in Widerspruch zu den ihren treten, er aufhören muß, ihr Vertreter zu sein." [4.)] Dies trifft aber nicht nur für den sozialdemokratischen Abgeordneten, sondern in gleicher Weise auch für die in das Parlament gewählten Mitglieder der übrigen Parteien zu,

3.) Contrat social, 3. Buch, 14. Kap.
4.) 2. Aufl. S. 115;

ja, man wird sogar sagen können, daß wegen des parlamentarischen Systems ganz entsprechendes auch für die Minister gilt. Zwar können ihnen die im Parlament herrschenden Parteien nicht jede einzelne Regierungshandlung zwingend vorschreiben, aber die Minister wissen doch wieder nur zu genau, „daß, wenn das Parlament ihre Haltung mißbilligt, es ihre Gewalt zerbrechen wird, und daß ihnen gegen eine solche Verurteilung kein Rekurs an einen Schiedsrichter offen steht. So sehen sie sich in der Notwendigkeit zu gehorchen oder zu weichen.“ 5.)

Das Parlament ist somit, wenn nicht in der Verfassung selbst Gegengewichte geschaffen sind, während der vier Jahre der Wahlperiode „sein eigener Herr und Meister“, 4.) und die Mehrheitsparteien in ihm können so während dieser Zeit wie absolute Souveräne herrschen. Selbst dem Volk, von dem sie ihre Befugnis zur Ausübung der Staatsgewalt erst ableiten, würde solchenfalls keine Möglichkeit des Einspruchs gegeben sein, so daß, wenn man diesen Gedanken in seiner letzten Konsequenz durchführt, es sehr wohl denkbar wäre, daß der Reichstag das Volk selbst über dessen Kopf hinweg der ihm in der Verfassung zuerkannten Rechte berauben könnte. „Mit wahrer Demokratie, die der Volksmehrheit den entscheidenden Einfluß im Staate zuweist, kann eine schrankenlose Parlamentsherrschaft nicht minder in Widerspruch geraten als eine Staatsform, in der dem Herrscher der bestimmende Einfluß eingeräumt ist.“ 7.)

Ist hiernach das Volk durch einen schrankenlosen Parlamentsabsolutismus in seinen verfassungsmäßigen Rechten gefährdet, so trifft die für die Exekutive in noch höherem Maße zu, ja, man wird geradezu behaupten können, daß eine schrankenlose Parlamentsherrschaft notwendig die gesamte Exekutive an sich reißen wird. Denn „jede einzelne menschliche Einrichtung und auch jede verfassungsmäßige Einrichtung birgt sofort Gefahren in sich, sobald man nicht dafür sorgt, daß ihr durch eine starke Kontrollgewalt eines anderen nebengeordneten Organs die Notwendigkeit aufgezwungen wird, ihr Machtbedürfnis zu zügeln, sobald sie auf abschüssiger Bahn wandelt.“ 8.)

Diese Gefahr des Parlamentsabsolutismus ist gerade in der Republik in ganz besonderem Maße gegeben. Denn in ihr muß die erforderliche Unabhängigkeit der Exekutive von der Legislative erst künstlich geschaffen werden, im Gegensatz zu der Monarchie, in der durch die Vererblichkeit der Krone in einem Geschlecht und die lebenslängliche Ausübung der Monarchengewalt die Garantien hierfür von vornherein gegeben sind. Redslob wirft darum nicht ganz zu unrecht die Frage auf, ob der Parlamentsabsolutismus in einer

---

5.) Redslob S. 138;
6.) Redslob S. 133;
7.) Lusensky S. 158;
8.) Dr. Ablaß, Sten. Ber. d. Nat. Vers. S. 1309;

Republik überhaupt vermieden werden kann oder ob dazu nicht notwendig eine Monarchie vorausgesetzt werden muß.

Nichts würde demnach die Legislative bei schrankenloser Parlamentsherrschaft hindern, sich in alle Einzelfragen der Exekutive, in reine Verwaltungsangelegenheiten einzumischen. „Da aber in solcher Weise das Parlament mit der Regierung verwächst, hört es auf, ein Kontrollorgan zu sein; die Gefahren des Dualismus sind beseitigt, die Gefahr des Mißbrauchs der einheitlichen Staatsgewalt ist an ihre Stelle getreten.“ 9.)

Diese Gefahr ist aber keineswegs nur ein Produkt theoretischer Ueberlegungen, sondern die Praxis hat es zur Genüge bewiesen, daß solche Befürchtungen nur zu berechtigt sind. Ein Hinweis auf die Ereignisse des französischen Verfassungslebens des Jahres 1924 mag dies beweisen. Hier war der Ministerpräsident Poincaré in der Deputiertenkammer in der Minderheit geblieben. Millerand, der Staatspräsident, löste daraufhin die Kammer auf; die Neuwahlen ergaben jedoch wiederum einen Sieg der Linken. Während aber im Jahre 1877 der Präsident Mac Mahon, nachdem die Auflösung jenes Jahres eine entsprechende Situation ergeben hatte, gegen diesen klaren Entscheid des Volkes den Widerstand fortsetzte, indem er in verfassungswidriger Weise ein Minderheitskabinett in der Regierung zu halten versuchte, wollte nunmehr Millerand das Kabinett Poincaré ganz dem Sinne der Verfassung gemäß fallen lassen und den Ministerpräsidenten der Linken entnehmen. Da aber weigerte sich die Mehrheit der Deputiertenkammer, die Berufung eines Ministerpräsidenten aus ihrer Mitte durch den Staatspräsidenten Millerand zuzulassen und forderte nunmehr ihrerseits offensichtlich entgegen den Bestimmungen der Verfassung den Rücktritt des Staatspräsidenten, weil er nicht mehr das Vertrauen der neugewählten Kammer besitze. 10.) Nach vergeblichem Widerstand mußte Millerand dieser verfassungswidrigen Forderung nachgeben: Das Parlament hatte seine ihm durch die Verfassung zugeteilten Machtbefugnisse selbstherrlich überschritten, und niemand hatte dies hindern können.

Auch die Entwicklung des englischen Parlamentarismus im letzten Jahrhundert bezeugt die oben dargelegte Gefahr einer schrankenlosen Parlamentsherrschaft. Denn noch vor etwa hundert Jahren konnte in England der König das Auflösungsrecht als Gegengewicht gegen die Volksvertretung sowohl bei Konflikten zwischen Regierung und Unterhaus als auch zwischen Volk und Unterhaus ausüben. In den letzten hundert Jahren ist jedoch die Entwicklung dahin gegangen, daß das Kabinett der Krone das Auflösungsrecht nahezu entrissen hat, indem es sich gewohnheitsrechtlich durchgesetzt hat,

---

9.) v. Blume, Handbuch d. Politik, Bd. 1, S. 342;
10.) s. Gmelin, S. 342;

daß der König das Unterhaus nur dann auflösen darf, wenn ihm der Premierminister dazu rät. [11.)] Also nicht mehr der König unter Zustimmung des Premierministers, sondern dieser unter Zustimmung des Königs löst im heutigen England tatsächlich die Volksvertretung auf, wenngleich dieses Recht nach wie vor formell dem Monarchen zusteht.

Solchen Bedenken hatten sich auch die Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1919 nicht verschlossen, und man war, wie sich aus den Protokollen des Verfassungsausschusses und den stenographischen Berichten der Nationalversammlung ergibt, allen Ernstes bestrebt gewesen, diesen Gefahren vorzubeugen. Mittel und Wege waren bereits von der Wissenschaft gewiesen worden.

Schon im Jahre 1900 hatte, wie Lucas [12.)] nachweist, Georg Jellinek in der ersten Auflage seiner „Allgemeinen Staatslehre" darauf hingewiesen, daß in Frankreich ein solch schrankenloser Parlamentsabsolutismus herrsche. Zwar sei hier theoretisch in der Gestalt des dem Staatspräsidenten zustehenden Auflösungsrechtes ein Gegengewicht gegen die Volksvertretung gegeben, doch könne dieses Recht seine vorbeugende Zweckbestimmung deshalb nicht verwirklichen, weil es der Präsident tatsächlich nicht auszuüben vermöge, da er sich in völliger Abhängigkeit vom Parlament befinde. Das sei aber im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß er vom Parlament selbst gewählt werde, und daß dieses die Möglichkeit habe, die Verfassung der Republik und damit auch die Stellung des Staatspräsidenten über dessen Kopf hinweg zu ändern. [13.)]

In gleicher Weise hatte im Jahre 1911 der französische Staatsrechtslehrer Duguit [14.)] diesen Mangel der französischen Verfassung offen eingestanden und im Interesse des Staatswohles gefordert, daß dem Recht der Kammerauflösung zu neuer Wirksamkeit verholfen werde. Infolge der Abhängigkeit des Präsidenten vom Parlament sei es seit 1877 zu einem „toten Buchstaben" geworden; denn die erste Bedingung, daß ein parlamentarisches Regierungssystem normal funktionieren könne, sei, „daß das Parlament und die Regierung von gleichem Ansehen und Einfluß sind." Das treffe für Frankreich nicht zu, und darum sei der französische Präsident nur „un simple commis du parlement."

Grundlegend für das neue deutsche Verfassungsrecht ist jedoch das 1918 veröffentlichte Werk des Elsässers Redslob: „Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form" gewesen. Wie schon der Titel zu erkennen gibt, unterscheidet Redslob zwei grundverschiedene Gestaltungsformen dieses Systems. Dem einen Typus, den er als den Parlamentarismus in seiner wahren Form bezeichnet, sei es wesentlich, daß zwar auch die Legislative die

11.) Hatschek, Deutsches und Preuß. Staatsrecht S. 548;
12.) Org. Grundged. S. 26 ff;
13.) G. Jellinek, Allg. Staatsl. S. 665 f, 670;
14.) Duguit, Traité de droit constitutionel, S. 411 f, 422;

Exekutive wie in jedem parlamentarischen System überwache, daß aber diese Ueberordnung nicht zu einer sklavischen Abhängigkeit der letzteren von der ersteren führe, sondern daß trotz dieser Ueberwachung zwischen ihnen ein Gleichgewichtszustand herrsche. Dies werde dadurch erreicht, daß dem Staatshaupt als Träger der Exekutive das Recht der Auflösung der Volksvertretung zustehe, und daß ihn die Verfassung in der Ausübung dieses Rechtes vom Parlament völlig unabhängig stelle. Erst so werde es der Regierung ermöglicht, daß sie den verfassungswidrigen Uebergriffen der Volksvertretung nicht mehr ohne weiteres nachzugeben brauche, sondern daß sie durch die Auflösung des Parlamentes in diesen Streitigkeiten zwischen sich und der Legislative das Volk als Schiedsrichter anrufen könne, dessen Entscheidung dann endgültige Klarheit schaffe. Durch einen vom Volk gewählten und mit dem Auflösungsrecht betrauten Präsidenten als Kontrollorgan der Volksvertretung werde somit erst dem Volke die Gewähr dafür gegeben, daß die von ihm ins Parlament entsandten Vertreter die ihnen übertragenen Machtbefugnisse im Sinne der Volksmehrheit ausüben. — Gegenüber dieser Auflösungsbefugnis des Staatshauptes müsse jedoch zum Zwecke der Erhaltung des angestrebten Gleichgewichtszustandes als Korrelat, als notwendige Ergänzung und Gegenkontrollmittel dem Parlament wieder die Befugnis zustehen, einen allzu machtlüsternen Präsidenten, der dieses Recht der Kammerauflösung mißbrauchen sollte, durch Volksabstimmung absetzen zu lassen.

Letzten Endes sollen so beim wahren Parlamentarismus beide Organe nicht frei schalten können, sondern sich gegenseitig kontrollieren, sich gegenseitig die Wage halten. Beide sollen stets eingedenk sein, daß über ihnen eine höhere Macht steht, die sie zwar für eine bestimmte Zeit berufen und ihnen die Ausübung der Staatsgewalt übertragen hat, die aber auch auf Anrufen des anderen Teiles diese übertragene Machtbefugnis vorzeitig zurückfordern kann.

Im Gegensatz zu diesem „Parlamentarismus in seiner wahren Form“ steht nach der Ansicht Redslobs der „unwahre“ Parlamentarismus, der dadurch gekennzeichnet ist, daß ein solcher Gleichgewichtszustand zwischen gesetzgebender und vollziehender Gewalt nicht gegeben ist. In ihm hat das Parlament die Exekutive ganz in seinen Wirkungsbereich einbezogen und in sklavische Abhängigkeit von sich gebracht und dies eben dadurch, daß das Auflösungsrecht bei dieser Art des Parlamentarismus der Exekutive entweder überhaupt nicht oder aber nur in der Theorie zusteht. Redslob glaubt, daß dies insbesondere auf Frankreich zutreffe, wo zwar der Staatspräsident nach § 5 des Verfassungsgesetzes vom 25. Februar 1875 das Recht habe, unter Zustimmung des Senates die Deputiertenkammer aufzulösen, wo aber dieses Recht deshalb nicht zur praktischen Wirklichkeit werden könne, weil sich der Präsident in völliger Abhängigkeit vom Parlament befände. Von den vereinigten Kammern gewählt, habe er notwendig das Bestreben, sich des ihm zuteil gewordenen Vertrauens würdig zu erweisen, und dies ge-

schähe dadurch, daß er zeit seiner Amtsdauer alle seine Regierungshandlungen im Sinne der Mehrheit, die ihn gewählt habe, vornehme. Darum werde er wohl kaum je den Mut finden, gegen diese Mehrheit das Staatsruder umzuwerfen, und so sei der Umstand, daß der französische Staatspräsident von den vereinigten Kammern gewählt werde, der ausschlaggebende Grund dafür, daß in Frankreich das Auflösungsrecht in Wirklichkeit nicht existiere, und daß darum einem schrankenlosen Parlamentsabsolutismus Tür und Tor geöffnet seien. —

Diese Lehre Redslobs ist nicht unwidersprochen geblieben. So hat z. B. Hoffmann [15.] behauptet, daß jede Freiheit von dem Einfluß der Volksvertretung, die dem Staatshaupte und wenn auch nur in einzelnen seiner Handlungen zukomme, sich als eine Durchbrechung des parlamentarischen Systems darstelle, da dieses die dauernde und ausnahmslose Beeinflussung der Exekutive durch die Legislative fordere. Diese Fassung ist jedoch unzutreffend. Denn ob dies der Fall ist, ist letztlich nicht das Ergebnis einer allgemeinen theoretischen Ueberlegung, da es einen solch allgemein anerkannten Begriff des parlamentarischen Systems gar nicht gibt. Es ist vielmehr, da die Verfassungsgesetzgeber bei der Stellungnahme zu der Frage, in welcher Gestalt das parlamentarische System in einer Verfassung Verwirklichung finden soll, völlig frei sind, immer nur von den positiven Bestimmungen des in Frage stehenden Verfassungsgesetzes auszugehen und im konkreten Falle zu untersuchen, ob diese Art des parlamentarischen Regierungssystems in der betreffenden Verfassung Verwirklichung gefunden hat. Und das ist, wie sich noch später zeigen wird, nach der neuen Reichsverfassung im Deutschen Reiche nicht der Fall.

In gleicher Weise abzulehnen sind auch die Bedenken, die von Jellinek [16.] und Schelcher [17.] gegen die Redslob'sche Lehre geltend gemacht worden sind. Sie halten einen solchen Gleichgewichtszustand, wie er von Redslob angestrebt wird, nur für ein Ideal, da zwei solcher gleichwertigen Brennpunkte staatlicher Macht, die sich doch mehr oder weniger feindlich gegenüber stehen würden, niemals einen Dauerzustand schaffen könnten und darum dieser Streit nur zu bald mit dem Uebergewicht eines dieser beiden Organe über das andere enden werde.

Auch diese Annahme erweist sich als irrig. Denn zunächst darf man eine solche von Redslob geforderte Kontrolltätigkeit nicht gar zu wörtlich nehmen und glauben, daß bei jeder Kleinigkeit jedes der beiden Organe von den ihm zustehenden Machtmitteln Gebrauch machen wird. Die Regel wird vielmehr immer die sein, daß man miteinander auskommt und nur in ganz seltenen und wichtigen Fällen es auf einen Konflikt ankommen lassen wird. Allein schon

15.) Archiv d. ö. Rechts, N. F. 7 S. 257;
16.) Allg. Staatsl. S. 668;
17.) Archiv d. ö. Rechts, Bd. 41. S. 266 Anm. 15;

das Vorhandensein dieses Kontrollrechtes wird rein psychologisch auf die Volksvertretung wirken und sie veranlassen, nicht so ohne weiteres eine Entscheidung des Volkes, die ja auch gegen sie ausfallen kann, herbeizuführen, sondern sich lieber auf die ihr zustehenden Befugnisse zu beschränken.

Allerdings muß Jellinek und Schelcher zugegeben werden, daß der Vergleich der Stellung der Legislative und der Exekutive zueinander mit einer Wage, deren beide Schalen sich das Gleichgewicht halten, von Redslob nicht ganz glücklich gewählt ist, da durch die Abstimmung des Volkes nicht die Gewähr einer „gerechten", das Gleichgewicht erhaltenden Entscheidung gegeben ist. Man würde die Sachlage darum besser als eine solche der Harmonie zwischen diesen beiden Organen bezeichnen. Denn wenn auch keine Garantie dafür gegeben ist, daß durch die Entscheidung des Volkes eine „gerechte" Verteilung der Macht vorgenommen wird, so werden doch allemal durch sie bestehende Gegensätze zwischen der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt beseitigt. Jedoch besagt dieser Einwand, da Redslob mit diesem Vergleiche doch nur die Sachlage veranschaulichen will, noch nichts gegen die Konstruktion selbst.

Auch die Behauptung, daß ein solcher Zustand des Gleichgewichts kein Dauerzustand sein könne, sondern daß mit Notwendigkeit sich ein Uebergewicht eines der beiden Organe über das andere herausstellen werde, ist nicht überzeugend. Denn die in der Verfassung vorgesehenen Fälle der Anrufung des Volkes stellen doch nur einen Schiedsspruch der Wählerschaft dar, und warum ein solches Verfahren in diesen Fällen nicht wie in allen anderen klare Verhältnisse schaffen und jedem das Seine zuweisen können sollte, ist nicht einzusehen.—

IV. Diese Untersuchungen Redlobs sind nun, wie sich aus den Protokollen des Verfassungsausschusses und den stenographischen Berichten der Nationalversammlung ergibt, von entscheidendem Einfluß auf die Verfassungsgesetzgeber gewesen. Nicht nur, daß sich die Befugnis des Reichspräsidenten, den Reichstag aufzulösen, schon in dem Entwurf des Staatssekretärs Dr. Preuß findet und man während der Beratung im Verfassungsausschuß und in der Nationalversammlung keinen Augenblick ernstlich daran gedacht hat, dem Reichspräsidenten dieses Recht zu versagen, läßt sich auch aus den Reden des Reichsministers des Innern Dr. Preuß wie auch anderer Abgeordneter zweifelsfrei entnehmen, daß und wie sehr Dr. Preuß und die übrigen Mitglieder des Verfassungsausschusses von der Redslob'schen Gleichgewichtstheorie beeinflußt gewesen sind. So führte z. B. Dr. Preuß bereits in seiner Denkschrift aus, daß die parlamentarische Demokratie keineswegs „die Wahl des Präsidenten durch das Parlament wie in Frankreich erfordert. Im Gegenteil kann man dieses französische System treffend als den unechten Parlamentarismus bezeichnen. Der echte Parlamentarismus setzt näm-

lich zwei einander wesentlich ebenbürtige höchste Staatsorgane voraus . . ." [18.)]

In gleicher Weise berief sich auch der demokratische Abgeordnete Dr. Ablaß im Verfassungsausschuß als Berichterstatter ausdrücklich auf Redslob, indem er ausführte, daß Redslob nach seiner Ueberzeugung recht habe, „wenn er sagt, daß der französische Parlamentarismus, wie er in der Verfassung niedergelegt ist, vollständig entartet ist. Ich glaube deshalb, daß wir Recht tun, wenn wir in unserer Verfassung das Vorbild der französischen Präsidentschaft vermeiden". [19.)] „Die Stellung des Reichspräsidenten, der Regierung und des Reichstags beruht bei uns auf dem Grundsatz des echten Parlamentarismus, im Gegensatz zu dem unechten, von dem ich bei der französischen Republik gesprochen habe. Der französische Parlamentarismus hat einen Vorteil im Interesse der unbegrenzten Machtstellung des Parlamentes, weil das Parlament eine Reihe von Jahren völlig unkontrolliert dem Volke gegenübersteht. Infolgedessen hat die Demokratie, wie sie in Frankreich besteht, nach den Wahlen gar keinen Einfluß mehr. Der echte Parlamentarismus besteht aber darin, daß das Parlament nicht allmächtig sein darf, daß es einer Gegenkontrolle unterliegt, die wiederum durch eine demokratische Instanz ausgeübt werden muß; und jene demokratische Instanz ist bei uns der Reichspräsident." [20.)]

Dem gleichen Gedanken gab auch wieder Dr. Preuß in seiner Rede in der 14. Sitzung der Nationalversammlung vom 24. Februar 1919 Ausdruck. [21.)] „Es erscheint mir notwendig," so führte er aus, „neben das aus unmittelbaren, rein demokratischen Volkswahlen hervorgehende Parlament eine durch dieselbe demokratische Grundlage starke Präsidialgewalt zu stellen. Ich glaube auch, daß das parlamentarische System ein solches Gleichgewicht der Gewalten voraussetzt und verlangt. Man hat ganz mit Recht staatsrechtlich den französischen Parlamentarismus einen unechten Parlamentarismus genannt, weil er tatsächlich die Monokratie des Parlamentes ist."

Schon nach diesen Belegen darf es wohl als zweifelsfrei angesehen werden, daß die Väter der Reichsverfassung von der Absicht getragen waren, die Art des Parlamentarismus, wie sie sich in Frankreich herausgebildet hatte, unbedingt zu vermeiden, daß man weder das französische noch das amerikanische System nachahmen wollte, sondern einen Mittelweg zwischen diesen beiden Gegensätzen einzuschlagen bestrebt war, wie er von Redslob in der oben dargelegten Weise vorgezeichnet worden war. Inwieweit aber diese Absicht der Verfassungsgesetzgeber in der Verfassung vom 11. August 1919 Verwirklichung gefunden hat, soll nunmehr im folgenden untersucht werden.—

18.) S. 27;
19.) Prot. d. Verf. Aussch. S. 232;
20.) Prot. d. Verf. Aussch. S. 232;
21.) Sten. Ber. d. Nat. Verf. Bd. 236, S. 291C;

Wenn wir die Bestimmungen der Reichsverfassung unter diesem Gesichtspunkte untersuchen, so scheinen zunächst alle Voraussetzungen für die Verwirklichung dieses Systems ausnahmslos gegeben zu sein. Denn wie der Reichstag vom deutschen Volke in gleicher, geheimer, unmittelbarer und direkter Wahl gewählt wird, so auch nach Art. 41 Abs. 1 der Reichspräsident, der sich dadurch im Gegensatz zu dem Präsidenten der Republik Frankreich als ein in seiner Entstehung vom Reichstag unabhängiges und, weil auf der gleichen Rechtsgrundlage beruhend, ebenbürtiges Organ diesem zur Seite stellt. Damit ist aber eine wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung des Redslob'schen Gleichgewichtsgedankens gegeben; denn der Präsident erhält die zur Ausübung der ihm zugedachten Kontrollfunktion notwendige Unabhängigkeit von der Volksvertretung nur, wenn er nicht von dieser selbst, sondern wie diese vom Volke gewählt wird. Und wenn man die Protokolle des Verfassungsausschusses und die stenographischen Berichte der Nationalversammlung durchsieht, findet man, daß man gerade aus dieser Erwägung heraus sich bei der Frage nach der Wahl des Reichspräsidenten für die Volkswahl entschieden hat. „Daran muß festgehalten werden. Diese beiden Instanzen, sowohl das Parlament, nämlich der Reichstag, wie der Präsident sind aus derselben Quelle hervorgegangen, aus dem reinen Volkswillen. Damit ist die Gewähr gegeben, daß, wenn sich der Wille einer dieser Spitzen nach irgend welcher Richtung verirrt, von der anderen Seite die Möglichkeit der Korrektur gegeben ist. — Darum muß der Reichspräsident unabhängig sein von dem Gegengewicht des Parlamentes, das er zu kontrollieren berufen ist". 22.)

Zwar hat man es in der Wissenschaft geleugnet, daß die Wahl durch das Volk dazu angetan ist, den Reichspräsidenten unabhängiger vor allem vom Reichstag zu stellen, da auch bei der Wahl des Staatshauptes durch das Volk die Parteien insofern den ausschlaggebenden Einfluß ausübten, als sie dem Volke den ihnen genehmen Kandidaten aufoktroyierten. Darum werde sich der Reichspräsident der deutschen Republik immer nur als ein Vertrauensmann der auch im Parlament herrschenden Parteien darstellen. 23) Jedoch trifft dies nur zum Teil zu. Gewiß, es ist einzuräumen, daß auch bei der durch das Volk getätigten Wahl die Parteien stets einen großen Einfluß auf sie ausüben werden, und daß, je breiter die Grundlage ist, auf der sich die Uebereinstimmung der Parteien zu der Wahl eines gemeinsamen Kandidaten ergibt, umso tiefer zumeist auch diese Grundlage herabgedrückt wird. Doch müssen gerade wieder bei der Wahl einer einzelnen Persönlichkeit durch das ganze Volk Gesichtspunkte ausscheiden, die bei der Wahl in einem kleinen Wahlkreise oftmals von ausschlaggebender Bedeutung sind, wie

22.) Dr. Ablaß im Verf. Aussch. S. 232;
23.) Hoffmann, Archiv d. ö. Rechts N. F. 7, S. 257 ff;

z. B. die Stellung des Wahlkandidaten zu den einflußreichen Persönlichkeiten des Wahlkreises, so daß unter diesen Umständen der Reichspräsident im wahrsten Sinne als der Vertrauensmann des ganzen oder doch eines großen Teiles des deutschen Volkes angesehen werden muß. Mit Recht wird man darum auch behaupten können, daß die Wahl durch das Volk sehr wohl dazu angetan ist, einen starken, unabhängigen Reichspräsidenten zu schaffen, und daß eben deshalb dieses Streben der Verfassungsgesetzgeber in der Entscheidung für die allgemeine Volkswahl sehr wohl eine wesentliche Förderung erfahren hat.

Zu demselben Zwecke wurden noch weitere Bestimmungen in die Verfassung eingefügt. War der Reichspräsident durch die Volkswahl dem Reichstag seiner Entstehung nach gleichgestellt, so sollte durch die Amtsdauer von sieben Jahren, die man dem französischen Vorbilde entlehnte, und die die des Reichstags um drei Jahre übersteigt, eine weitere sichere Gewähr für die Unabhängigkeit des Staatshauptes geschaffen werden. Zwar glaubt Wittmayer [24.)] und ihm folgend von Freytagh-Loringhoven [25.)], daß man sich die Wirkungen einer solch langen Amtsdauer bei der Beratung der Verfassung wohl kaum klar gemacht habe; denn bei näherer Ueberlegung erweise sie sich als ein durchaus zweischneidiges Schwert, das sich sowohl gegen den Reichstag als auch gegen den Reichspräsidenten selbst zu richten vermöge. „Ist der Reichstag alt und der Reichspräsident neu, was infolge des Auseinanderfallens der Funktionsperioden zeitweise programmäßig eintreten muß“, dann könne das Auflösungsrecht in seiner Hand zwar zu einer wirksamen Waffe werden. Ganz anders sei jedoch die Sachlage, wenn einem alten Reichspräsidenten ein neugewählter Reichstag gegenübertrete, wenn die Neuwahl den Reichstag ganz anders zusammensetze und dem Reichspräsidenten mittelbar seine Hausmacht im Volke entziehe. [26)] Dann erst würden die Rechte des Reichspräsidenten auf die härteste Probe gestellt, und gerade unter solchen Umständen werde sich zeigen, „daß die längere siebenjährige Amtsdauer des Staatshauptes sich auch gegen ihn kehrt, daß die Rechte des Reichstages größer und stärker sind als die des Reichspräsidenten. Jede Waffe, die man dem Reichspräsidenten in die Hand drückt, ist in böser Zeit unverwendbar oder unzulänglich, wie die Orakel Macbeths, den die Hexen verhängnisvoll ermunterten. Was fruchtet ihm, wenn die eigene Wahl möglicherweise schon um Jahre zurückliegt, die Befugnis zur Auflösung des neugewählten gegnerischen Reichstags?“ [26.)]

Diese Ausführungen Wittmayers sind durchaus unzutreffend. Sie gehen von einer ganz falschen Einstellung, von einer vollkommen irrigen Wertung des Auflösungsrechtes und der Stellung

24.) Kritische Vorbetrachtungen S. 408 ff;
25.) Die Weimarer Verf. in Lehre und Wirklichkeit S. 102 f;
26.) Kritische Vorbetrachtungen, S. 408 ff;

des Reichspräsidenten überhaupt aus. Wittmayer sieht in ihm gerade den „Geschäftemacher, der in den ganzen politischen Dingen hinter den Kulissen seine Finger hat," [27.] und den man im Verfassungsausschuß unbedingt vermeiden wollte. Nicht dazu war dem Reichspräsidenten das Auflösungsrecht gegeben, um mit seiner Hilfe seine persönliche Politik zu verwirklichen, sondern er sollte nur als Kontrollorgan von diesem Rechte Gebrauch machen, um auf diese Weise die Politik des Reiches mit der vom Volke gewünschten in Einklang zu bringen. Damit soll andrerseits nicht die Möglichkeit geleugnet werden, daß es unter Umständen einer tatkräftigen Persönlichkeit gelingen wird, die Politik des Volkes entscheidend zu beeinflussen; doch ist nach der neuen Reichsverfassung eine solche Aufgabe dem deutschen Staatshaupte nicht zugedacht, und Hubrich [28.] hat ganz recht, wenn er die Aufgabe des Reichspräsidenten mit der eines schlafenden Löwen vergleicht, der nur in kritischen Lagen des Reiches aufwachen und selbständig eingreifen soll.

So aber aufgefaßt, vermag auch ein „alter" Reichspräsident ebenso gut, ja auf Grund der Erfahrungen seiner längeren Amtsdauer noch besser als ein neuer von dem Auflösungsrecht einen rechtmäßigen Gebrauch zu machen, und die von Wittmayer dargelegten Konstellationen, die das Auseinanderfallen der Wahlperioden möglicherweise zur Folge haben kann, sind nur insofern von Bedeutung, als sie dazu angetan sind, eine im Volke vor sich gegangene Meinungsänderung offensichtlich darzutun und den Reichspräsidenten so in einer Entschlußkraft zu stärken. Nach allem ist somit die siebenjährige Amtsperiode den Reichspräsidenten in gleicher Weise wie die plebiszitäre Wahl als sehr wohl geeignet anzusehen, ihn dem Reichstag ebenbürtig zur Seite zu stellen.

Im engsten Zusammenhange mit den bisher erörterten Vorschriften steht auch der Art. 44 der neuen Reichsverfassung, der bestimmt, daß der Reichspräsident nicht auch zu gleicher Zeit Mitglied des Reichstages sein kann. Dadurch wird er dem politischen Getriebe des Alltags entrückt, was gleichfalls geeignet ist, sein Ansehen zu heben. Denn wenn er so tatsächlich mal in das politische Leben entscheidend eingreifen sollte, wird man seinen Maßnahmen ohne weiteres eine erhöhte Bedeutung zumessen.

Sind so auf Seiten des Reichspräsidenten alle Voraussetzungen für eine wirksame Ausübung des ihm zustehenden Rechtes der Reichtagsauflösung zunächst erfüllt, so steht dieser Befugnis des Staatshauptes folgerichtigerweise das von Redslob geforderte Gegenkontrollmittel des Reichstages gegenüber, gemäß Art. 43 Abs. 2 mit Zweidrittelmehrheit eine Volksabstimmung über die Absetzung des Reichspräsidenten in die Wege zu leiten. Da nun, wenn das Volk

27.) Abgeordneter Koch (Kassel) in der 17. Sitzung der Nat. Vers. Sten. Ber. S. 393 B;

28.) Das dem. Verf. Recht d. D. R. S. 112;

in der Abstimmung die von dem Reichstag angestrebte Absetzung ablehnt, offensichtlich kund wird, daß die Zusammensetzung der Volksvertretung nicht mehr dem Volkswillen entspricht, so geht der mit dem Auflösungsrecht verfolgte Zweck auch aus dem Art. 43 Abs. 2 hervor, der solchenfalls bestimmt, daß eine Ablehnung des Absetzungsantrages als Wiederwahl des Reichspräsidenten gilt und die Auflösung des Reichstages zur Folge hat. Entsprechendes gilt jedoch nicht, d. h. der Reichspräsident gilt nicht als abgesetzt, wenn nach einer Auflösung der Volksvertretung durch ihn der neue Reichstag in seiner Zusammensetzung dem alten entspricht. Darin findet wieder der bereits erwähnte Gedanke seine Bestätigung, daß in der Wiederwahl des alten Reichstags nach geltendem Staatsrecht keine Spitze gegen den Reichspräsidenten zu sehen ist, sondern daß darin nur eine Entscheidung des Volkes darüber gefunden werden kann, ob es die von der Volksvertretung verfolgte Politik billigt oder nicht. Dies festzustellen ist somit nach heutigem Verfassungsrecht der einzige Zweck des Auflösungsrechtes.

Andrerseits hat man aber auch wieder auf das nachdrücklichste auf einen Konstruktionsfehler hingewiesen, der darin zu sehen ist, daß der Reichspräsident nach der neuen Reichsverfassung nicht das Haupt der Exekutive ist. So meint zum Beispiel Lukas, [29.)] daß diese Tatsache das Ansehen des Staatshauptes auf das empfindlichste mindere, und er ist sogar der Ansicht, daß allein dieser Umstand dazu angetan sei, zu bewirken, daß auch in Deutschland der unwahre Parlamentarismus zur Herrschaft gelange. Mit folgender Antithese glaubt er die Sachlage beleuchten zu können: „In Frankreich ist das Staatshaupt zwar 'le titulaire du pouvoir exécutif, le chef du gouvernement', aber infolge seiner Wahl durch das Parlament besteht dort nur der „unechte“ Parlamentarismus. Bei uns ist zwar plebiszitäre Wahl des Staatshauptes eingeführt, es ist aber nicht 'le titulaire du pouvoir exécutif', nicht 'le chef du gouvernement', daher müssen hier die Dinge sich ebenfalls in der Richtung zum „unechten“ Parlamentarismus entwickeln.“

Dies sei aber um so bedauerlicher, als der Grund, der die Verfassungsgesetzgeber veranlaßt habe, die Reichsregierung zum teilweisen Träger der Exekutive zu machen, einer genaueren Untersuchung nicht standhalte. Denn eingestandenermaßen habe man damit, daß man die Exekutive teilte und den größeren Teil der Regierungsgeschäfte der Reichsregierung übertrug, um sie völlig unabhängig vom Reichspräsidenten erledigen zu lassen, sich davor schützen wollen, daß durch die mannigfachen Amtshandlungen der Reichspräsident, dessen Ebenmaß des Leibes durch die Volkswahl ohnehin schon weit über Demokratisches hinausrage, dazu veranlaßt würde, sich selbst zu überbieten und durch einen Staatsstreich zu versuchen, die Verfassung gewaltsam zu ändern. Der Umsturz

29.) Organ. Grundgeb. S. 39;

Napoleons III. im Jahre 1849 habe als abschreckendes Beispiel gedient; er sei es ja auch gewesen, der die plebiszitäre Wahl des Staatspräsidenten in Frankreich unmöglich gemacht habe.

Eine solche Teilung der Aufgaben der Exekutive sei aber deshalb ganz und gar nicht dazu angetan, solche Machtgelüste des Reichspräsidenten zu zügeln, weil es sich bei parlamentarischer Regierung solchenfalls doch immer nur um die Zuweisung formeller Befugnisse an die einzelnen Staatsorgane handele. Staatsrechtlich, was wohl unter diesen Umständen einem „theoretisch" gleichkommt, würde zwar bei uns der Reichspräsident dadurch, daß er das Haupt der vollziehenden Gewalt würde, an Macht gewinnen, nicht aber auch praktisch politisch; denn in allen Fällen würde er ja zur Ausübung dieser Rechte der Gegenzeichnung des Reichskanzlers beziehungsweise des zuständigen Ressortministers bedürfen. Dadurch aber, daß man dem Reichspräsidenten staatsrechtlich nicht die gesamte Exekutive zuerkannt habe, sei ihm „die politische Kraftquelle genommen, aus der er in großen Fragen des nationalen Lebens die politische Autorität schöpfen kann, entgegen dem Willen der Parlamentsmehrheit die oberste Entscheidung des Volkes anzurufen durch Auflösung des Parlaments und Anordnung von Neuwahlen."

Diese Ausführungen von Lukas sind nicht überzeugend. Es ist nicht einzusehen, wieso ein Formfehler, ein Schönheitsfehler der Verfassung so weittragende Folgen haben soll. Und um etwas anderes als einen Schönheitsfehler handelt es sich doch nicht, da durch die formelle Übertragung der gesamten Exekutive auf das Staatshaupt praktisch politisch gar nichts geändert würde, was Lukas ja selbst einräumt. Man mag darum die von der Reichsverfassung getroffene Trennung der Regierungsgeschäfte als einen Fehler ansehen oder nicht, die Folgen, die ihr Lukas zuschreiben will, kommen ihr keineswegs zu. Das haben mit aller Deutlichkeit die französischen Verhältnisse gezeigt. Denn hier ist, wie in England die Krone, der Staatspräsident das Haupt der Exekutive. Dennoch hat er sich nicht durchsetzen können. Selbst Poincaré hat in der Deputiertenkammer eingestehen müssen, daß die formelle Zuweisung von Amtsbefugnissen dem Staatshaupte wenig fromme; ohne die Möglichkeit die ihm zustehenden Rechte völlig unabhängig auszuüben sei dem Staatspräsidenten in keiner Weise geholfen. So wie die Verhältnisse jetzt in Frankreich lägen sei der Präsident in Wirklichkeit gar nicht die Regierung. [30.)]

Nach den bisherigen Ausführungen wird man darum wohl sagen dürfen, daß die Voraussetzungen für ein wahres parlamentarisches System im Redslob'schen Sinne, in dem bei Streitigkeiten zwischen Volk und Reichstag wie auch zwischen Reichstag und Reichsregierung das Volk als Schiedsrichter angerufen werden soll, in der neuen Reichsverfassung zunächst vollauf verwirklicht worden sind.

30.) Gmelin, S. 211;

V. Zunächst, denn diesen bisher verfolgten klaren Gedankengang durchkreuzt der Artikel 50 der neuen Reichsverfassung, und er macht augenscheinlich den Zweck und den Erfolg des ganzen in der Verfassung angestrebten organisatorischen Aufbaues zunichte, indem er bestimmt, daß „alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, auch solche auf dem Gebiete der Wehrmacht, zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister bedürfen," und daß „durch die Gegenzeichnung die Verantwortung übernommen wird."

Zwar möchte es scheinen, als ob man durch die Wortfassung des Artikels 50, durch die ausdrückliche Gegenüberstellung von Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten nur ganz gewisse, nur einen Teil seiner Amtshandlungen dieser Gegenzeichnungspflicht durch einen verantwortlichen Minister habe unterwerfen wollen, so daß immer noch die Möglichkeit bestehen könnte, daß das Auflösungsrecht diesem Gegenzeichnungszwange nicht unterliegt. Doch ist diese Annahme irrig. Denn der Artikel 50 der neuen Reichsverfassung wurde aus der alten Reichsverfassung von 1871 übernommen, deren Artikel 17 bezüglich dieser Worte schon die gleiche Fassung hatte, und bei dem man nie daran gezweifelt hat, daß alle Amtshandlungen des Kaisers, soweit nicht gewohnheitsrechtlich wie z. B. bezüglich der Kommandogewalt Ausnahmen zugelassen waren, diesem Gegenzeichnungszwange unterlagen. Dasselbe trifft aber auch nach allgemeiner Ansicht für den Artikel 50 der neuen Reichsverfassung zu, der durch die Worte „alle Anordnungen und Verfügungen" keinen Gegensatz herausarbeiten, unter den Amtshandlungen des Reichspräsidenten keinen Unterschied machen wollte, sondern durch dessen Formulierung nur zweifelsfrei zum Ausdruck gebracht werden sollte, daß dem Gegenzeichnungszwange alle Amtshandlungen des Reichspräsidenten ausnahmslos unterworfen sein sollten. Die Verfügung, durch die der Reichspräsident den Reichstag auflöst, ist aber ein Regierungsakt und bedarf darum zu ihrer Gültigkeit dieser Gegenzeichnung durch ein Regierungsmitglied.—

Betrachten wir nunmehr vorerst ganz allgemein, welchen Einfluß diese Gegenzeichnungspflicht auf das Auflösungsrecht des Reichspräsidenten hat. Dabei kann die Streitfrage, ob zu dieser Gegenzeichnung im einzelnen Falle der Reichskanzler oder nur ein einzelner Reichsminister befugt ist, für unsere weitere Untersuchung unberücksichtigt bleiben, da die Folgen, wie wir noch sehen werden, beidemal die gleichen sind. Regelmäßig wird es sich jedoch bei der Gegenzeichnung einer Auflösungsverfügung um eine Amtshandlung handeln, welche die Richtlinien der Politik betrifft, so daß, da nach Arkikel 56 der neuen Reichsverfassung für diese der Reichskanzler ausschließlich verantwortlich ist, auch nur er zur Gegenzeichnung berechtigt sein dürfte. Wie dem aber auch sei, allemal ist die Folge die, daß der Gegenzeichnungsberechtigte wohl nur in den seltensten Fällen bereit sein wird, entgegen dem Willen der Reichstagsmehrheit eine Auflösungsverfügung des Reichspräsidenten gegenzuzeichnen. Denn nach Artikel 54 ist die Reichsregierung von dem Vertrauen des Reichstags abhängig, so daß sie sich die in der Regel nur als ein Aktionsausschuß dieser sie stützenden Reichtagsmehrheit darstellen wird.

Damit scheint aber der in der neuen Reichsverfassung in allem folgerichtig durchgeführte Redslob'sche Gleichgewichtsgedanke in folgenschwerer Weise durchbrochen und die Waffe, die man dem Reichspräsidenten zur Verwirklichung dieses Gleichgewichtssystems als Gegengewicht gegen den Reichstag gegeben hat, zu einer unverwendbaren gemacht zu sein. Da aber andrerseits das dem Reichstag gegebene Kontrollmittel über den Reichspräsidenten, nämlich mit Zweidrittelmehrheit eine Volksabstimmung über die Absetzung des Staatshauptes in die Wege zu leiten, in seiner Ausübung keiner solchen Beschränkung unterliegt, so scheint nach allem die Annahme gerechtfertigt, daß nach der neuen Reichsverfassuug der Volksvertretung eine auch das Staatshaupt beherrschende Stellung eingeräumt worden ist.

1. Um sich einen solch tiefgreifenden Widerspruch erklären zu können, wie ihn diese einander entgegenstehenden Bestimmungen der Verfassung in sich schließen, ist die Annahme naheliegend, daß den Vätern der neuen Reichsverfassung bei der Formulierung des Artikels 50 ein Versehen unterlaufen ist, oder aber, daß sie ihr Werk wenig sorgfältig ausgeführt haben. Dem ist aber keineswegs so. Denn schon unmittelbar nach der Veröffentlichung des Preuß'schen Entwurfes und auch später während der Beratungen und Verhandlungen im Verfassungsausschuß und in der Nationalversammlung hatten hervorragende Staatsrechtslehrer darauf hingewiesen, daß es im wahrsten Sinne demokratisch sein würde, wenn man in den Fällen, in denen der Entwurf dem Reichspräsidenten formell das Recht gebe, von den gewählten Volksvertretern an das Volk zu appellieren, von dem Gegenzeichnungszwange absehen und so diese Befugnisse des Staatshauptes zu materiellen Rechten machen würde. Insbesondere Anschütz forderte in der Deutschen Juristenzeitung nachdrücklichst in diesen Fällen eine Befreiung des Reichspräsidenten von der Notwendigkeit der Gegenzeichnung, da er nur dann die Auflösung für „staatsrechtlich möglich“ halte. [31.)] In ähnlicher Weise begründete auch Bühler in einem Artikel der Kölnischen Zeitung vom 19. März 1919 diese Forderung, und vor allem der private Entwurf vom 22. Januar 1919 des Verfassungsausschusses des Vereins „Wirtschaft und Recht“, an dem namhafte Staatsrechtslehrer wie Triepel und Kaufmann mitgearbeitet hatten, und der damals allenthalben Beachtung fand, sah in diesen Fällen von einem Gegenzeichnungszwang ab. Dieser sei im Falle der Reichstagsauflösung auch gar nicht nötig, wie Kaufmann [32.)] in der Begründung ausführte, „da die Auflösung ja sozusagen nichts als die Einlegung eines Rechtsmittels ist und das Volk durch die Neuwahl die Entscheidung fällt, die dann maßgebend ist.“ Nur wenn für dieses Rechtsmittel keine Gegenzeichnungsnotwendigkeit bestehe, könne es vom Reichspräsidenten mit Erfolg geltend gemacht werden.

31.) D. J. Z. 1919 S. 204;
32.) Grundfragen S. 20 ff;

In den Verhandlungen des Verfassungsausschusses und der Nationalversammlung, die über den Artikel 50 gepflogen worden sind, ist diese Frage darum auch auf das eingehendste erörtert worden. Aber obwohl man die leidigen Folgen, die eine ausnahmslose Gegenzeichnungsbedürftigkeit aller Amtshandlungen des Reichspräsidenten mit sich bringen würde, sehr wohl voraussah, wagte man es nicht, dem nach den bisherigen Aufbau des Verfassungswerkes vorgeschriebenen Weg zu gehen. Vergeblich bemühten sich die Abgeordneten Dr. Ablaß und Dr. von Delbrück, wenigstens für die Ausübung des Auflösungsrechtes den Reichspräsidenten von dem Gegenzeichnungszwang zu befreien; doch veranlaßte gerade der Umstand, daß solche Anträge insbesondere von der monarchisch gesinnten Rechten gestellt und auf das energischste vertreten wurden, die damals ausschlaggebende Partei, die Sozialdemokratie zu in diesem Falle ganz unberechtigtem Mißtrauen. Zu gut waren dieser noch die Zeiten, in denen das Auflösungsrecht einen ganz anderen Charakter, den des Machtmittels der Krone gegen die Volksvertretung trug, im Gedächtnis verblieben, und man war darum von dieser Seite, wie überzeugend die Redslob'schen Gedankengänge auch sein mochten, allen Ernstes bestrebt, keinen zu mächtigen Reichspräsidenten zu schaffen, der mit seinen Machtbefugnissen auch nur entfernt an die Stellung des deutschen Kaisers erinnern könnte. „Eine Drachensaat von Mißtrauen war zurückgeblieben," [33.] die auch den durchaus anders gearteten Charakter des dem Reichspräsidenten zustehenden Auflösungsrechtes im Vergleich zu dem des früheren Kaisers außer acht ließ, und mehr gefühlsmäßig als verstandesmäßig war der Grund, der schließlich im letzten Augenblick die Abgeordneten dieser Partei veranlaßte, die letzte Konsequenz aus dem auch von ihnen bisher gebilligten Aufbau der Verfassung nicht zu ziehen. Treffend wird diese Grundeinstellung der Sozialdemokratie durch die Worte ihres Abgeordneten Dr. Davidsohn im Verfassungsausschuß gekennzeichnet. „Zwei Meinungen", so führte er aus, „sind in meiner Fraktion darüber vertreten, ob die Einrichtung des Reichspräsidenten wünschenswert sei oder nicht. Darüber herrscht aber bei uns Einigkeit, daß die Stellung des Reichspräsidenten jedenfalls nach Möglichkeit in ihrer Bedeutung eingeschränkt werden muß." [34.] Und dabei blieb es. Der von dem Abgeordneten Dr. Ablaß zu dem damaligen Artikel 70 eingebrachte Antrag Nr. 124 Ziffer 3, der sich mit dem des deutschnationalen Abgeordneten Dr. von Delbrück Nr. 103 inhaltlich deckte [35.] und verlangte, daß „die Anordnung einer Volksabstimmung, die Auflösung des Reichstages und die Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers keiner Gegenzeichnung bedürfen," [36.] wurde abgelehnt. Auch die Auflösungsverfügung des Reichspräsidenten be-

33.) Wittmayer, Kr. Vorbetrachtungen S. 401;
34.) Prot. S. 252;
35.) s. Prot. d. Verf. Aussch. S. 233;
36.) s. Prot. d. Verf. Aussch. S. 290;

darf somit nach dem Willen der Verfassungsgesetzgeber der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler. 37.)

Untersuchen wir nunmehr des näheren, welchen Einfluß der Gegenzeichnungszwang auf das Auflösungsrecht des Reichspräsidenten hat. Wie wir bereits früher darlegten, war dem Staatshaupte dieses Recht aus einem zweifachen Grunde gegeben, nämlich um Streitigkeiten sowohl zwischen dem Reichstag und dem Volk als auch zwischen dem Reichstag und der Reichsregierung durch Anrufung des Volkes als Schiedsrichter zu schlichten. Nur in letzterem Falle wird der Reichspräsident, wie wir bereits sahen, den Reichskanzler zur Gegenzeichnung bereit finden, so daß unter diesen Umständen der mit dem Auflösungsrecht in der neuen Reichsverfassung angestrebte Zweck nur halbwegs erreicht zu sein scheint.

2. Bezüglich der Fälle, in denen der Reichskanzler zur Gegenzeichnung bereit ist, kann man wieder zwei Gruppen unterscheiden, je nachdem, ob der gegenzeichnende Reichskanzler noch die Mehrheit des Reichstages hinter sich hat oder nicht. Steht hinter dem Reichskanzler noch die Reichstagsmehrheit, so liegt eigentlich gar kein Fall der verfassungsmäßigen Anwendung des Auflösungsrechtes vor, da kein Konflikt zwischen Reichsregierung und Reichstag gegeben ist. Wir können vielmehr feststellen, daß sich auf diesem Umwege in das Verfassungsleben eine Auflösungsart, die Selbstauflösung eingeschlichen hat, die in der neuen Reichsverfassung, im Gegensatz zu dem Artikel 14 der preußischen Verfassungsurkunde, keine Berücksichtigung gefunden hat. Dennoch hat die Praxis die Selbstauflösung nicht entbehren können. Gewiß wird sie nur sehr selten Anwendung finden, wie etwa dann, wenn die bisherige Mehrheit durch eine Neuwahl größeren Zuwachs zu erhalten hofft, wie dies z. B. beim Rathenaumord der Fall war, oder aber, wenn sich im Reichstag eine solche Zersplitterung der Parteiverhältnisse herausgebildet hat, daß die Bildung einer eine Regierung stützenden Mehrheit unmöglich geworden ist und nur für die Einsicht eine genügende Mehrheit besteht, daß man durch eine Neuwahl eine Klärung der Parteiverhältnisse anstreben müsse. Einer Selbstauflösung kommt es auch nahe, wenn der Reichspräsident vor Erlaß wichtiger Gesetze oder vor der Vornahme einer sonstigen wichtigen Regierungshandlung eine Neuwahl des Reichstages anordnet, was sich zuweilen insbesondere aus außenpolitischen Gründen empfiehlt, um der von der Regierung zu treffenden Entscheidung dem Ausland gegenüber einen größeren Nachdruck zu verleihen, und um das Kabinett in seiner Haltung in der betreffenden Frage durch die kurz voraufgegangene Neuwahl der Volksvertretung nachdrücklichst zu bestärken.

37.) so die herrschende Meinung; s. Arndt zu Art. 25; Meißner S. 89; Anschütz zu Art. 25; Koellreutter DJZ. 1925 S. 551; Nawiasky S. 180; Pötzsch zu Art. 50; Giese zu Art. 50;

Für solche wenigen Fälle, in denen ein Beschluß des Reichstages, durch den er seine Auflösung selbst aussprechen würde, verfassungswidrig und darum nichtig wäre, hat die Praxis den oben gezeichneten Weg beschritten. Gegen ihn sind keine grundsätzlichen Bedenken geltend gemacht worden und auch wohl nicht geltend zu machen, weil man dem Reichstag das Recht der Selbstauflösung nicht absichtlich hat versagen wollen und es außerdem auch oftmals praktisch unmöglich sein würde, im Einzelfall zweifelsfrei zu entscheiden, ob eine Selbstauflösung vorliegt oder nicht.

Wichtiger als der Fall der Selbstauflösung ist schon der, bei dem zwar der Reichskanzler zur Gegenzeichnung der Auflösungsverfügung bereit ist, er aber nicht mehr die Mehrheit des Reichstages hinter sich hat, und gerade auch mit Rücksicht auf solche Konfliktsfälle zwischen Reichstag und Reichsregierung hat man den Artikel 25 in die Verfassung eingefügt. Allerdings hat man auch in diesen Fällen das Auflösungsrecht des Reichspräsidenten „für sehr unwahrscheinlich, wenn nicht gar ganz ausgeschlossen bei unserer heutigen Regierungsweise gehalten; denn die generelle Suprematie des Parlamentes uud die daraus resultierende starke Abhängigkeit des Staatshauptes und Kabinettes werden wohl die beiden es niemals wagen lassen, gegen den Reichstag vorzugehen.“ [42.)] Auch Wittmayer [43.)] hält eine solche Auflösung als mehr „aus der überholten Atmosphäre des Verfassungsstaates entlehnt.“

Die Praxis hat uns jedoch eines anderen belehrt. Denn die Auflösungen des Jahres 1924 haben nur zu deutlich gezeigt, daß solche Fälle der Reichstagsauflösung keineswegs nur dem Reiche der Theorie angehören. Allerdings hat sich bei der Parteien Uneinigkeit das Bedenken, das man allgemein gegen die praktische Ausübungsmöglichkeit des Auflösungsrechtes in solchen Fällen vorgebracht hat, nicht so sehr geltend gemacht, nämlich, daß in einem solchen Konfliktsfalle der Reichskanzler stets Sorge tragen müsse, daß ihm der Reichstag nicht mit einem Mißtrauensvotum zuvorkommt, das ihn nach Artikel 54 n. RV. zum Rücktritt zwingen und damit die Auflösungsverfügung nicht zur Wirksamkeit kommen lassen würde.

Auch dieses Bedenken hatte man in Verfassungsausschuß wohl in Erwägung gezogen; doch glaubte der Regierungsvertreter Dr. Preuß den Reichskanzler gegen ein solches Mißtrauensvotum des Reichstages durch die ihm bereits zustehenden Befugnisse schon hinreichend geschützt, da er nach Artikel 33 Abs. 2 der n. RV. stets auch außerhalb der Tagesordnung das Wort im Reichstag ergreifen und auf diese Weise leicht die Auflösungsverfügung verlesen und dem Mißtrauensvotum zuvorkommen könne. Denn mit dem Wirksamwerden der Auflösungsverfügung, die eine empfangsbedürftige

42.) Hoffmann S. 259 ff;
43.) Krit. Vorbetr. S. 409;

Willenserklärung ist, verlieren alle Abgeordneten ihre Mandate, hört der Reichstag auf zu existieren, so daß ihm nicht mehr die Möglichkeit einer Gegenwehr gegen das auflösende Ministerium gegeben ist. In der Tat sind diese Gründe einleuchtend, und der Zweck, die Exekutive gegen Uebergriffe der Legislative zu schützen, kann demnach durch den Art. 25 in der Verfassung als vollauf verwirklicht angesehen werden.

3. Ganz anders ist jedoch die Sachlage, wenn der Reichspräsident das Auflösungsrecht gegen den Reichstag und gegen die mit der Reichstagsmehrheit übereinstimmende Reichsregierung ausüben will, also in den Konfliktsfällen, in denen die Zusammensetzung der Volksvertretung nicht mehr dem Volkswillen entspricht.

a) Man wird solche Fälle innerhalb einer Wahlperiode von vier Jahren für ziemlich unwahrscheinlich halten, weil in einer solch kurzen Zeit wohl kaum je eine so grundlegende Aenderung der öffentlichen Meinung im deutschen Volke eintreten könne, daß dadurch die durch die letzte Wahl geschaffenen Mehrheitsverhältnisse im Reichstag vollkommen geändert würden. Dennoch sind solche Fälle gar nicht so weit von der Hand zu weisen, wie man es zunächst annehmen möchte. Eine solche Sachlage war noch vor nicht allzu langer Zeit, z. Zt. des Ruhreinbruches und etliche Monate später bei der Einstellung des passiven Widerstandes gegeben, als die Parteien der Mitte mit der von ihnen in den letzten Jahren verfolgten bedingungslosen Erfüllungspolitik offensichtlich Schiffbruch erlitten und große Teile des deutschen Volkes sich in ihrer Enttäuschung von ihnen abwandten. Wenn dann, besonders in politisch erregten Zeiten, das Staatshaupt das Auflösungsrecht nicht auszuüben vermag oder aber nicht ausübt, um so die verloren gegangene Uebereinstimmung zwischen Volk und Reichstag wieder herzustellen, dann erhebt sich über einem solchen Staatswesen die drohende Gefahr der gewaltsamen Verfassungsänderung, der Revolution. Die Ereignisse des Novembers 1923 haben dies nur zu deutlich bestätigt.

Eine der vornehmsten und wichtigsten Aufgaben des Reichspräsidenten ist es somit, stets mit den Strömungen im Volke im Konnex zu bleiben, die Volksseele zu beobachten und zu erforschen, um gegebenenfalls, wenn es ihm notwendig erscheinen sollte, zum Wohle des Staates durch die Anrufung des Volkes ausgleichend zu wirken. Gewiß, es wird dies nicht immer eine leichte Aufgabe sein, und nur zu oft wird der Reichspräsident in die Versuchung kommen, seine persönliche Anschauung als die des Volkes anzusehen. Vor solchen unter Umständen verhängnisvollen Irrtümern muß er sich jedoch hüten; stets muß es sein Bestreben sein, überparteilich, sine ira et studio die politische Lage zu beurteilen.

Eine ganz ähnliche Sachlage ergibt sich auch, wenn eine wesentliche Aenderung des Wahlgesetzes stattgefunden hat, die ohne weiteres vermuten läßt, daß die Zusammensetzung des Reichstags nach dem neuen Wahlmodus eine wesentlich andere sein würde.

Zwar wird solchenfalls eine Auflösung des Reichstags regelmäßig nicht unbedingt vonnöten sein, da dieser zumeist solche weitgehenden Gesetze nur in Uebereinstimmung mit der Volksmehrheit vornehmen wird. Doch kann es auch sehr wohl möglich sein, daß durch die Neuregelung des Wahlgesetzes das Volk in seinen verfassungsmäßigen Rechten beschränkt wird und vielleicht auch beschränkt werden soll, und daß aus diesem Grunde der Reichspräsident als Hüter der Volksrechte den Träger der Souveränität, nämlich das Volk zur Entscheidung anrufen zu müssen glaubt.

Allerdings hat man gemeint, daß in solchen Fällen schon das Volksbegehren dem Volke einen hinreichenden Schutz gewähre, und teilweise ist man sogar der Ansicht gewesen, daß sich damit das Auflösungsrecht des Reichspräsidenten überhaupt erübrige. Als wenn das Volk wie etwa in dem vorherigen Falle, bei drohender Revolutionsgefahr sich immer nur auf den von der Verfassung vorgesehenen Weg besinnen und beschränken würde! Außerdem ist aber das Volksbegehren nur ein ganz ungenügender Schutz gegenüber der oben erwähnten Bedrohung des Volkes in seinen verfassungsmäßigen Rechten, da es zumeist die Tragweite der zu erlassenden Gesetze gar nicht zu erkennen vermag. Dazu bedarf es erst wieder einer umfassenden Agitation der Reichstagsminderheit, und ob es dieser Agitation immer gelingen wird, die für einen Volksentscheid erforderliche Zahl von Stimmberechtigten von einem Zehntel der Gesamtwählerschaft zusammenzubringen, dürfte mehr als fraglich erscheinen. Das Volksbegehren ist alles in allem eine viel zu stumpfe Waffe des Volkes gegen die Uebergriffe des Parlamentes. Nur ein in die Hand des Reichspräsidenten gelegtes Gegenmittel wie die durch ihn herbeigeführte Volksabstimmung über eine bestimmte Frage oder die ihr im praktischen Erfolg gleiche Reichstagsauflösung ist geeignet, das Volk in hinreichender Weise zu schützen.

Sehr häufig ist in der Geschichte des Parlamentarismus, insbesondere in England eine solche Auflösung entgegen der Mehrheit der Volksvertretung und der mit ihr übereinstimmenden Regierung gegen Ende der Wahlperiode gewesen, um den dann immer wieder sich zeigenden Verfallserscheinungen vorzubeugen. Denn die nahenden Wahlen veranlassen die Abgeordneten aller Parteien regelmäßig, im Parlament zu den einzelnen Fragen keine sachlichen Ausführungen mehr zu machen, sondern reine Wahlreden zu halten, die dann von den Parteiblättern wortgetreu veröffentlicht werden. Und nicht nur, daß in dieser Weise keinerlei produktive Arbeit geleistet wird, werden auch oftmals aus Wahlrücksichten Beschlüsse gefaßt, die geradezu verhängnisvoll sind. Auf sozialpolitischem Gebiete werden kostspielige Neuerungen beschlossen, zu diesen oder jenen, dem Volke offensichtlich in die Augen fallenden Zwecken werden mehr oder weniger große Mittel bewilligt, ohne daß zu gleicher Zeit in sachlicher Weise die Deckung dieser Ausgaben vorgesehen wird. Ja, gerade die Be-

willigung neuer Steuern würde den mit solchen Beschlüssen bezweckten Erfolg wieder zunichte machen, und darum hütet man sich sehr wohl davor, der Erörterung der Frage, wie solche Mehrausgaben gedeckt werden sollen, überhaupt näherzutreten.

Solche Verfallserscheinungen treten gegen Ende der Wahlperiode in allen parlamentarisch regierten Ländern regelmäßig auf. Nur durch eine vorzeitige Auflösung können sie vermieden werden, und die Tatsache, daß in England seit 1833 kein Parlament sein normales Ende gefunden hat, sondern immer vor Ablauf seiner siebenjährigen Wahlperiode der Auflösung durch den König anheimgefallen ist, hat auch in anderen Staaten das Streben nach einer längeren Wahlperiode verbunden mit einer öfteren Anwendung des Auflösungsrechtes aufkommen lassen. „Ein Reichstag kann nur dann in Schönheit sterben, wenn er den Zeitpunkt seines Todes nicht im Voraus weiß". 44.)

Auch wenn eine klare Mehrheitsbildung, die einer Regierung das zu ihrer Amtsführung erforderliche Vertrauen nicht entzieht, unmöglich ist, ist nur die Auflösung des Reichstages das Radikalmittel, das hier eine Aenderung schaffen kann. Manchmal wird allerdings die Einsicht der Parteien so weit gehen, daß sie die Aussichtslosigkeit ihrer Bemühungen um eine Mehrheitsbildung einsehen, und daß es dann schließlich zu einer Selbstauflösung auf dem bereits erwähnten Wege kommt. Wenn sich aber die Parteien dazu nicht zusammenfinden können, und wenn in wochen-, ja monatelangen vergeblichen Verhandlungen kostbare Zeit verloren geht, während vielleicht die außenpolitischen Verhältnisse mit größter Notwendigkeit eine von einer sicheren Mehrheit getragene Regierung fordern, dann soll der Reichspräsident gleichfalls nicht zögern und durch den Appell an das Volk solch verhängnisvollem Verhandeln ein Ende bereiten. —

b) Sind so die Fälle einer Auflösung der Volkvertretung gegen den Willen der Reichstagsmehrheit und der von ihr getragenen Reichsregierung keineswegs selten, so soll nunmehr untersucht werden, welchen Einfluß der Art. 50 auf das Auflösungsrecht des Reichspräsidenten in allen diesen Fällen ausübt. Die Ansichten sind darüber in der Literatur sehr verschieden.

Zum Teil hat man wie z. B. Giese 45.) und Koellreutter 46.) behauptet, daß der Reichspräsident das Auflösungsrecht nur dann ausüben könne, wenn der bisher amtierende Reichskanzler gegenzeichne. Diese Möglichkeit ist jedoch nur bei der schon besprochenen ersten Gruppe von Fällen gegeben; bei Konflikten zwischen Volk und Reichstag würde somit eine Auflösung durch den Art. 50 schlechterdings unmöglich gemacht worden sein.

44.) Pohl S. 14 ff;
45.) Reichsverf. zu Art. 25 S. 105; Grundriß S. 68;
46.) S. 11;

Zu demselben Ergebnis gelangt auch Anschütz, 47.) der zwar dem Reichspräsidenten das Recht zugesteht, einen sich weigernden Reichskanzler zu entlassen, der aber sein Ernennungsrecht durch den Art. 54 so weit eingeschränkt hält, daß er nicht jeden ihm genehmen, sondern nur einen solchen Reichskanzler ernennen kann, von dem er annehmen darf, daß er das Vertrauen des Reichstages genießt. Eine solche Sachlage läuft aber im Endergebnis, wie Anschütz richtig bemerkt, auf einen Verzicht auf das Auflösungsrecht hinaus.

Wieder andere glauben, 48.) daß zwar rechtlich dem Reichspräsidenten nur eine geringe Macht zustehe, die es ihm z. B. nicht ermögliche, ohne Zustimmung des bisherigen Reichskanzlers die Auflösung des Reichstages anzuordnen, daß ihm aber doch wiederum politisch ein weites Feld offen stehe, auf dem er, wenn er eine überragende Persönlichkeit sei, seinen Einfluß geltend machen könne. Davon allein hänge es ab, ob das Auflösungsrecht jemals zur praktischen Wirklichkeit gelangen werde und so den Zweck erfüllen könne, der mit ihm von den Verfassungsgesetzgebern angestrebt worden sei. Vor allem sein weitgehender negativer Einfluß, den er durch Verweigerung seiner Mitwirkung bei Regierungsakten, zu denen diese notwendig sei, geltend machen könne, sei dazu angetan, ihm eine überragende Stellung zuzuweisen.

Demgegenüber ist zwar einzuräumen, daß dem Reichspräsidenten ein solch weitgehender negativer Einfluß zusteht. Aber bei der Befugnis, um die es sich in diesem Zusammenhange handelt, und die ganz besonders den Ruf nach einem starken Staatshaupt ausgelöst hat, kommt es nicht darauf an, ob der Reichspräsident etwas hindern, sondern gerade darauf, ob er dieses Recht selbständig durchsetzen kann, ob er es tatsächlich, nach eigenem Ermessen und schließlich auch gegen den Willen aller anderen Organe auszuüben vermag.

Sodann aber ist gegen eine solche Auslegung mit Recht einzuwenden, daß es unbedingt zum Nachteile eines Staatswesens gereichen muß, wenn sein Verfassungswerk in solcher Weise von vornherein auf überragende Persönlichkeiten zugeschnitten ist, und daß vor allem solche Erwägungen für eine juristische Betrachtungsweise ganz und gar unzulänglich sind. Sie machen aus einer Rechtsfrage eine Personen- und Machtfrage. Denn ebenso wie es in der Geschichte genug der Beispiele gibt, in denen trotz parlamentarischer Regierungsweise, trotz geringer ihr zur Verfügung stehender Machtbefugnisse eine überragende Persönlichkeit, — ich erinnere nur an Eduard VII. von England —, einen großen, ja bestimmenden Einfluß auf die Geschicke ihres Landes ausgeübt hat, so hat es auch wieder zahlreiche Monarchen gegeben,

---

47.) RV. zu Art. 53 S. 112; Art. 25 Anm. 3 S. 79; so auch Stier-Somlo, Zeitschrift f. d. ges. Staatw. S. 16;

48.) Hatschek, Deutsches u. Preuß. Staatsrecht S. 548; v. Freytagh-Loringhoven S. 135;

die trotz der ihnen zustehenden großen Machtmittel wie etwa im absoluten Staate nur einen ganz verschwindenden oder selbst gar keinen Einfluß auf das Staatsleben ausgeübt haben. Das sind alles Fragen, die sich einer vorherigen rechtlichen Untersuchung ganz und gar entziehen. Wenn man aber noch allgemeine Maßstäbe anerkennen will, dann ist nicht das, was der Einzelne aus der ihm übertragenen Stellung tatsächlich macht, sondern das, was sie nach allgemeinen rechtlichen Gesichtspunkten darstellt, das entscheidende Merkmal für die rechtliche Würdigung. Darum ist es denn auch abzulehnen, wenn man in der Wissenschaft sich an dem Gedanken eines „persönlich überragenden" Reichspräsidenten begeistert und dabei auf jede rechtliche Würdigung der Stellung des Staatshauptes und auf Konstruktionsfragen verzichten zu können glaubt.

Sodann bedarf auch eine überragende Persönlichkeit einer hinreichenden rechtlichen Grundlage, eines gewissen Minimums an rechtlichen Befugnissen, um sich durchsetzen zu können. Das französische Verfassungsleben hat dies zur Genüge gezeigt: Nach der Amtszeit Fallières wurde in Frankreich allgemein das Streben nach einem starken Präsidenten bemerkbar. Dies hatte die Wahl Poincarés zur Folge, der mit dem ausgesprochenen Willen sein Amt antrat, einen aktiven Anteil an den Staatsgeschäften der Republik zu nehmen. Mit dem Amtsantritte Clémenceaus im Jahre 1917 trat aber Poincaré völlig zurück, und er mußte dies später vor der Deputiertenkammer selbst eingestehen. „Das war aber die Bankrotterklärung des „starken" Präsidenten; wenn selbst ein so tatkräftiger Staatsmann wie Poincaré, der sich eine Mehrung der Präsidentengewalt vorgenommen hatte, trotz seiner unleugbaren Erfolge im Bereich der äußeren Politik neben dem Ministerpräsidenten förmlich verschwand, so zeigte dies, daß eine Hebung der Präsidialgewalt ohne Verfassungsänderung ausgeschlossen war." [49.)] Ob aber dem deutschen Reichspräsidenten in Anbetracht des Artikels 50 solch ein Mindestmaß an Befugnissen zur Verfügung steht, daß er durch sie seine Persönlichkeit zur Geltung zu bringen vermag, kann zumindest angezweifelt werden.

Vereinzelt hat man auch, zumeist ohne hinreichende Begründung die Ansicht vertreten, [50.)] daß zwar an der Vorschrift des Art. 50 auch beim Auflösungsrecht nicht zu rütteln sei, daß man aber in diesem besonderen Falle den Reichskanzler als zur Gegenzeichnung verpflichtet ansehen müsse. Eine solche Verpflichtung würde aber vollkommen dem Sinne der Gegenzeichnung widersprechen, durch die nach Art. 50 die Verantwortung übernommen wird; denn eine solche Verantwortung kann schlechterdings dann nicht begründet werden, wenn eine Pflicht des Gegenzeichnenden zur Vornahme dieses Regierungsaktes besteht. Wir werden jedoch

49.) Gmelin S. 211;
50.) Meuschel S. 12ff;

noch in anderem Zusammenhange auf diese Streitfrage näher eingehen müssen.

VI. Wenngleich es nun auch auf den ersten Blick scheinen mag, als ob in den bisher besprochenen Fällen des Konfliktes zwischen dem Reichstag und dem Volk das dem Reichspräsidenten zustehende Recht der Reichstagsauflösung wegen der Notwendigkeit der Gegenzeichnung versagen müsse, so ist die Sachlage doch keineswegs so aussichtslos, wie es uns zunächst scheinen will. Denn wenn dem Reichspräsidenten das Auflösungsrecht nicht nur formell, sondern auch materiell zustehen soll, so kann dies nicht nur in der Weise erreicht werden, daß man ihn in der Ausübung dieses Rechtes von der Notwendigkeit der Gegenzeichnung befreit, sondern im Endergebnis wird genau dasselbe erreicht, wenn man es bei dem Gegenzeichnungszwang auch im Falle der Auflösung beläßt, ihm aber die Möglichkeit gibt, den widerstrebenden Reichskanzler zu entlassen und einen zur Gegenzeichnung bereiten zu ernennen. 51.) Unter diesen Umständen würde es dann stets vollkommen gleichgültig sein, ob im Einzelfall das Kabinett auf seiten des Reichspräsidenten steht oder nicht.

Praktisch würden der Verwirklichung dieses Gedankens nur in einem Lande mit einem ausgesprochenen Zweiparteiensystem, wie dies z. B. vor noch nicht zu langer Zeit in England der Fall war, unter Umständen ernstliche Bedenken entgegenstehen. Denn solchenfalls wäre es sehr wohl denkbar, daß auch die Oppositionspartei die Auflösung aus irgend einem Grunde ablehnt, und daß dann bei dieser Sachlage das Staatshaupt niemanden bereit findet, der gegenzeichnen will. Anders jedoch in Deutschland, wo es dem Reichspräsidenten bei der Vielheit und Gegensätzlichkeit der Parteien stets ein leichtes sein wird, einen Reichskanzler zu finden, der in der Hoffnung, durch die Neuwahl die das alte Kabinett stützenden Mehrheitsparteien in die Minderheit zu verdrängen, die Auflösungsverfügung gegenzuzeichnen bereit ist.

Die Ministerernennung und -Entlassung ist somit vielleicht der rettende Weg, auf dem man dem Reichspräsidenten unter Umständen trotz des Art. 50 doch noch dazu verhelfen kann, gegen den Willen der Reichstagsmehrheit und der von ihr gestützten Regierung das Auflösungsrecht praktisch auszuüben. Diese Möglichkeit soll darum im folgenden eingehender untersucht werden.

1. Es mag zwar eigenartig anmuten, daß die Verfassungsgesetzgeber den Umweg gemacht haben sollten, in dieser Weise die

51.) Die Möglichkeit verneinen:
Koellreutter, S. 12, der glaubt, daß man einer Verfassung nicht solche „Mätzchen" unterstellen soll;
Hoffmann, Archiv d. öff. Rechts, N. F. 7 S. 247 ff;
Anschütz, Anm. 3 zu Art. 25; Giese, Anm. 3 zu Art. 25;

Möglichkeit der Reichstagsauflösung durch den Reichspräsidenten von der der Ministerernennung und -Entlassung abhängig zu machen. Doch zeigt sich bei näherer Ueberlegung, daß dies in Wirklichkeit gar kein Umweg ist, weil beide Rechte stets notwendig miteinander verbunden sind, weil die eine Befugnis nie ohne die andere ausgeübt werden kann. Bejahen wir das eine Recht, so ist damit auch zugleich das andere gegeben.

Denn setzen wir den Fall, daß der Reichspräsident ein vom Parlament gestütztes Kabinett — und nur solche Fälle des Konfliktes interessieren uns hier — entläßt, so wird wohl schwerlich je ein Reichstag sich dazu bereit finden, der vom Reichspräsidenten neu ernannten Reichsregierung das Vertrauen zu schenken, weil das Parlament damit sein Einverständnis mit der von dem Staatshaupt auch gegen es selbst gerichteten Maßnahme erklären würde. Eine konsequente Ablehnung aller von der entlassenen Regierung abweichenden Kabinette würde die notwendige Folge eines solchen Regierungsaktes des Reichspräsidenten sein. Diesem bliebe darum, wenn er das ihm gefügige neue Kabinett halten wollte, nichts anderes übrig, als den Reichstag aufzulösen, um so zu versuchen, aus der bisherigen Mehrheit eine Minderheit und aus der bisherigen Minderheit eine Mehrheit zu machen, die dem neuen Kabinett das zu seiner Amtsführung notwendige Vertrauen nicht entzieht. Ohne das Recht der Reichstagsauflösung würde somit dem Recht der Ministerernennung und -Entlassung der praktische Erfolg genommen sein. Das hat die Entwicklung Frankreichs bestätigt. Denn hier ist das Ernennungs- und Entlassungsrecht des Staatspräsidenten, da es ihm aus den bereits erwähnten Gründen an der praktischen Ausübungsmöglichkeit des Auflösungsrechtes mangelt, eben darum bedeutungslos geworden. Sollte jedoch der mit der Auflösung angestrebte Erfolg ausbleiben, dann müßte allerdings der Reichspräsident das alte Ministerium wieder berufen oder aber abdanken. Das war aber auch gerade als der Sinn der Reichstagsauflösung gedacht, daß durch sie das Volk in allen Streitfällen zwischen den obersten Staatsorganen als Schiedsrichter in erster und letzter Instanz angerufen werden sollte, gegen dessen Entscheidung es dann keine weiteren Rechtsmittel mehr geben konnte.

Und ganz entsprechend würde die Sachlage sein, wenn dem Reichspräsidenten das Auflösungsrecht ohne Gegenzeichnungszwang zustünde. Denn diese Maßnahme des Staatshauptes richtete sich nicht nur gegen den Reichstag, sondern in gleicher Weise auch gegen die Reichsregierung, und „wenn ein parlamentarisches Ministerium noch parlamentarische Ehre hat und auf sie Wert legt, müßte es dann sofort seine Entlassung einreichen.“ 52.) Die Regierung würde unmittelbar nach der Bekanntgabe der Auflösungsverfügung zurücktreten, und der Reichspräsident müßte, um nicht völlig isoliert zu stehen, ein neues Kabinett berufen.

52.) Dr. Preuß im Verf. Aussch. s. Prot. S. 237;

Beide Rechte des Reichspräsidenten werden somit aus praktisch-politischen Gründen stets notwendig miteinander verbunden sein, eins wird nicht ohne das andere ausgeübt werden können. Darauf hatte schon Redslob hingewiesen, indem er ausführte, daß „das Staatshaupt nur zwei Kompetenzen hat, die persönlich sind und ihm erlauben, eine freie Initiative zu entfalten: es ist die Bildung des Ministeriums und die gegen die Regierung unternommene Kammerauflösung. Man kann also die ganze Untersuchung zusammenfassen, indem man sagt, daß dem Staatshaupt nur eine einzige wahrhaft eigene Kompetenz gehört: die Wahl der Regierung.“ [53.)]

Darüber war man sich zum Teil auch bei den Beratungen im Verfassungsausschuß und in der Nationalversammlung klar geworden. So führte einmal Dr. Preuß im Verfassungsausschuß aus, [54.)] daß es ihm, wenn er für die Notwendigkeit der Gegenzeichnung auch bei der Auflösungsverfügung des Reichspräsidenten eintrete, nicht so sehr darum zu tun sei, dem Reichspräsidenten weniger Machtbefugnisse zu geben, sondern darum, das Staatshaupt nicht zu sehr in den politischen Kampf hineinzuziehen. Es solle dadurch, daß man den Reichspräsidenten zwänge, sich aus der Minderheit ein neues Kabinett zu bilden, um unter dessen Gegenzeichnung die Auflösung des Reichstages anzuordnen, verhindert werden, daß das Staatshaupt dem Volk ganz isoliert gegenübertrete, so daß bei solchen Konflikten die Frage persönliches oder verfassungsmäßiges Regiment aufgerollt werde. Ohne Gegenzeichnung würden die Neuwahlen keine Entscheidung des Volkes zwischen dem Ministerium sein, das die Gegenzeichnung verweigere, und dem, das die Verantwortung dazu übernehmen zu können glaube, sondern sie würde eine solche zwischen dem alten Reichstag und dessen Ministerium einerseits und dem Reichspräsidenten andrerseits sein. Dieser würde, fielen die Wahlen gegen ihn aus, in der Tat abgesetzt sein. „Die Neuwahl wäre also ein Volksurteil über den Präsidenten. Dessen Stärke liegt doch nun gerade darin, daß er immer in Reserve bleibt.“ [55.)]

Diesen Ausführungen des Regierungsvertreters Dr. Preuß ist aber keineswegs zuzustimmen. Denn wenn es ganz gewiß nicht als die Aufgabe des Reichspräsidenten angesehen werden kann, daß er um jeder Kleinigkeit willen in das politische Leben eingreift und sich damit der öffentichen Kritik aussetzt, so ist es doch auch wieder ganz irrig, wenn Dr. Preuß die Stärke des Reichspräsidenten in seiner ausnahmslosen Zurückhaltung sieht. Ein solches Staatshaupt, das nie eingreift, würde zu einer reinen Dekorationsfigur herabsinken und jeder Stärke entbehren. „Eine Truppe aber, die stets in Reserve bliebe, und unter gar keinen Umständen, auch nicht im

---

53.) Redslob, S. 5;
54.) Prot. S. 237, 252 ff;
55.) Prot. S. 252;

Höhepunkt der Schlacht, eingesetzt würde, brauchte überhaupt nicht zu bestehen.“ [56.)]

Sodann folgt Dr. Preuß in seinen oben wiedergegebenen Ausführungen wohl mehr einem Ideal, das zu verwirklichen ihm, trotzdem seine Auffassung im Verfassungsausschuß den Sieg davon trug, ganz und gar nicht gelungen ist. Theoretisch mag es sich zwar ganz gut ausnehmen und auch möglich scheinen, daß durch die Gegenzeichnung des neu ernannten Reichskanzlers dem Kampf seine persönliche Zuspitzung genommen wird, und daß die Entscheidung, die das Volk durch die Neuwahl trifft, als eine solche zwischen dem alten und dem neuen, zwischen dem die Gegenzeichnung verweigernden und dem gegenzeichnenden Ministerium angesehen werden kann. In praxi wird man aber in solchen Konfliktsfällen die Auflösung doch stets nur als eine von dem Reichspräsidenten getätigte ansehen und ihn in Gegensatz zum Reichstag bringen. Durch die dazwischen geschobene Person des neu ernannten Reichskanzlers wird das Staatshaupt als wahrer Gegenpol zum Reichstag in der öffentlichen Meinung nicht zurücktreten können.

Zudem scheint auch bei Dr. Preuß diese Rücksichtnahme auf den Reichspräsidenten nicht der ausschlaggebende Grund für seine Stellungnahme in dieser Streitfrage gewesen zu sein. Dieser ist vielmehr aus seinen Ausführungen im Verfassungsausschuß über das dem Auflösungsrecht wesensgleiche Referendum zu entnehmen, in denen er der Befreiung von der Gegenzeichnungsnotwendigkeit „durchaus widersprechen zu müssen“ glaubte. „Ich halte es für einen bedenklichen Weg,“ so führte er aus, „wenn wir in diesen Fällen die ministerielle Gegenzeichnung ausschalten würden. Soll in dieser wichtigen Frage der Präsident gewissermaßen aus seinem Zivilkabinett heraus regieren?“ [57.)]

Sind so die Ausführungen des Reichsministers des Innern Dr. Preuß sehr widerspruchsvoll und auch aus anderen Gründen abzulehnen, so können wir doch aus ihnen für unsere weiteren Untersuchungen ein wichtiges Ergebnis ziehen. Wir können nämlich aus ihnen entnehmen, daß man im Verfassungsausschuß die Frage, ob der Reichspräsident das alte, die Gegenzeichnung verweigernde Kabinett entlassen und ein neues, zur Gegenzeichnung bereites aus der Minderheit entnehmen kann, nicht nur offen gelassen hat, sondern daß Dr. Preuß und mehrere Mitglieder des Verfassungsausschusses [58)] diese Möglichkeit gerade als den von der Verfassung vorgeschriebenen Weg angesehen haben, auf dem der Reichspräsident gegen Reichstag und Kabinett die Auflösung der Volksvertretung anordnen kann.

56.) V. Freytagh-Loringhoven, S. 103;
57.) Prot. S. 236;
58) so der Abg. Dr. Ablaß, s. S. 233
Abg. v. Delbrück, s. S. 252;

So einleuchtend nun dieser Weg, den man vor allem in England gegangen ist, auch auf den ersten Blick scheinen mag, um zu dem gewünschten Ziele zu gelangen, so stellen sich ihm doch bei näherer Untersuchung nach deutschem Verfassungsrecht gar manche Bedenken entgegen. Denn wie steht es mit der Entlassung des alten Reichskanzlers, die doch auch ein Regierungsakt des Reichspräsidenten ist und darum gleichfalls nach Art. 50 der Gegenzeichnung bedarf, wenn der Reichskanzler diese Gegenzeichnung verweigert? Und läßt sich sodann die Ernennung des neuen, aus der Minderheit entnommenen Reichskanzlers nach Art. 54 der neuen Reichsverfassung rechtfertigen? Diese Fragen lassen sich jedenfalls nicht so ohne weiteres abtun, und es ist auch sehr wohl denkbar, daß man für die praktische Ausübung des Auflösungsrechtes im Verfassungsausschuß diesen Weg über die Reichskanzlerernennung und -Entlassung für gangbar gehalten, dennoch aber nicht die notwendigen Voraussetzungen dafür geschaffen hat. Darum sollen die oben aufgeworfenen Bedenken bezüglich des Ernennungs- und Entlassungsrechtes im folgenden eingehender untersucht werden, und zwar dies zunächst unter Außerachtlassung der Bestimmung des Art. 50, dessen Einwirkung auf das dem Reichspräsidenten nach Art. 53 zustehende Recht in einem besonderen Abschnitte erörtert werden soll.

2. Bei dem so zunächst näher umgrenzten Gegenstand unserer weiteren Untersuchungen gehen wir zweckmäßig zuvörderst auf das Ernennungsrecht des Reichspräsidenten ein. Denn erst wenn wir insoweit den Einfluß des Staatshauptes kennen gelernt haben, können wir uns ein abschließendes Bild von dem Verhältnis des Reichspräsidenten zur Reichsregierung machen, von dem aus sich alsdann der materielle Inhalt des Entlassungsrechtes nahezu von selbst ergibt.

Bezüglich des Ernennungsrechtes läßt sich das oben angedeutete Problem genauer dahin formulieren: Darf der Reichspräsident nach Art. 54 der neuen Reichsverfassung nur einen Reichskanzler und solche Minister ernennen, von denen er annehmen darf, daß sie das Vertrauen der Mehrheit des Reichstages besitzen, oder ist er in der Auswahl der Persönlichkeiten in keinerlei Weise gebunden?

Eine ganze Reihe von Schriftstellern bejahen diese Frage ohne weiteres im ersteren Sinne. Zum Teil ist man aber in der Begründung dieser Ansicht offensichtlich falsche Wege gegangen. So meint z. B. Hoffmann, [59.)] daß die Abhängigkeit des Reichspräsidenten von der Reichstagsmehrheit als „eine Selbstverständlichkeit der parlamentarischen Regierungsform" stets, also auch bei der Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers vorhanden sei. Zwar stehe ihm formell dieses Recht ohne jede Einschränkung zu, materiell

59.) Archiv d. öff. Rechts, N. F. 7 S. 257ff:

sei es aber der Reichstag, der auf dem Wege über den Art. 54 das Kabinett kreiere und stürze und dem Reichspräsidenten zwingend seine Handlungsweise vorschreibe. Ja selbst ohne die ausdrückliche Vorschrift des Art. 54 sei diese Einwirkung des Reichstages auch rechtlich fundiert, denn das Vertrauenserfordernis gelte stets als eine dem Parlamentarismus immanente Idee, sie sei eine conditio sine qua non zur Amtsführung, somit auch zum Amtsantritt.

In gleicher Weise äußert sich, allerdings vor der Revolution, auch Rehm. 60.) Er hält das parlamentarische System nur dann für verwirklicht, „wenn die Parteien die Macht besitzen, Männer ihres Vertrauens zu Ministern zu machen. Die Möglichkeit, Minister ihres Mißtrauens zu entfernen, genügt nicht."

Diese Argumentationen sind jedoch abzulehnen. Denn einen solch allgemein anerkannten Begriff des parlamentarischen Systems, den diese Autoren zum Ausgangspunkt ihrer Betrachtungen machen, gibt es überhaupt nicht. Sie haben ihn auf Grund abstrakter Ueberlegungen oder aus dem Studium fremder Regierungssysteme gewonnen, vielleicht ist auch der Wunsch der Vater des Gedankens gewesen, und dieser ohne die Berücksichtigung der deutschen Verhältnisse gewonnene Begriff soll nunmehr für jedes parlamentarisch regierte Staatswesen passen. Das ist ganz und gar abwegig. Sie vergessen ganz, daß die Verfassungsgesetzgeber bei der Schaffung des Verfassungswerkes vollkommen frei und in der Gestaltung der staatsrechtlichen Verhältnisse an keinerlei Definitionen gebunden waren. Und wenn man den Werdegang des Art. 54 n. RV. verfolgt, so zeigt es sich, daß z. B. gerade der Regierungsvertreter Dr. Preuß über das parlamentarische System ganz anderer Meinung war. Dieses verlange nicht, „daß die Minister den Mehrheitsparteien entnommen werden, sondern nur, daß das Ministerium zurücktreten muß, wenn das Parlament ihnen das Vertrauen entzieht." 61.) Gewiß, auch diese Behauptung vermag für sich keine unbedingte Geltung in Anspruch zu nehmen. Sie zeigt aber, daß gerade diese Art des parlamentarischen Systems in der neuen Reichsverfassung Verwirklichung finden sollte und auch schließlich nach dem Wortlaut des Art. 54 Verwirklichung gefunden hat. Denn dieser bestimmt, daß „der Reichskanzler und die Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedürfen und jeder von ihnen zurücktreten muß, wenn ihm der Reichstag dieses Vertrauen entzieht."

Das Vertrauen, das die Reichsregierung danach zu ihrer Amtsführung bedarf, ist somit nicht positiven, sondern negativen Inhalts. Es setzt keine ausdrückliche Vertrauenskundgebung des Reichstages voraus, sondern es ist nach den Worten der Verfassung so lange zu vermuten, wie der Reichsregierung vom Parlament kein aus-

60.) S. 65;
61.) Sten. Berichte, S. 292;

drückliches Mißtrauensvotum ausgesprochen worden ist. Daß die Vorschrift des Artikels 54 in der Regel dazu führen wird, daß der Reichspräsident nur solche Personen zum Reichskanzler und zu Reichsministern ernennt, von denen er weiß, daß sie das Vertrauen der Mehrheit besitzen, ist zuzugeben; so aber braucht es keineswegs immer zu sein. Ja, es ist sogar sehr wohl möglich, daß ein neues Kabinett offensichtlich nicht über die nötige Mehrheit im Reichstag verfügt und dennoch vorerst im Amte bleibt, weil die Parteien sich nicht zu einer klaren Mehrheitsbildung zusammenfinden können. Dies war z. B. nach dem Raub Oberschlesiens bezüglich des neuen Kabinetts Wirth der Fall.

Auch von Freytagh-Loringhoven 62.) sieht in dem Ernennungsrecht des Reichspräsidenten eine diesem nur formell zustehende Funktion, und das allenthalben sich geltend machende Bestreben, ihm auch ein materielles Ernennungsrecht zuzuerkennen, sei nur auf unbewußte Erinnerungen an die früheren Zeiten zurückzuführen, indem man in unzulässiger Weise die Stellung des Reichspräsidenten mit der des ehemaligen Kaisers in Parallele setze. V. Freytagh-Loringhoven verzichtet dabei auf jede Begründung seiner Behauptung; nach seiner Ansicht liegt die formale Rolle des Reichspräsidenten bei der Ernennung des Reichskanzlers einfach „auf der Hand". Das ist aber, wie wir noch sehen werden, keineswegs der Fall.

Bedenklicher ist jedoch der Einwand, den Ruttke 63.) geltend macht. Er weist darauf hin, daß zwar nach dem Wortlaut der Verfassung der Reichspräsident, wenn es sich um die Ausübung der ihm nach Art. 53 zustehenden Rechte handele, die nötige Freiheit der Entschließung habe. Die Entwickelung werde aber wahrscheinlich dahin gehen, daß der Reichstag dem Reichspräsidenten diese Freiheit gewohnheitsrechtlich entziehe, so daß letzten Endes der Reichspräsident „nicht die Minister den Fraktionen entnimmt, sondern diese ihm geradezu die Minister präsentieren." In Frankreich ist die Entwicklung in der Tat diesen Weg gegangen. Denn hier ist dem Präsidenten, dem zwar nach dem Verfassungsgesetz des Jahres 1875 das Recht der Ministerernennung und -Entlassung zusteht, die tatsächliche Ausübung dieses Rechtes durch die Verfassungsübung unmöglich gemacht worden. Inwieweit dies auch in Deutschland der Fall sein wird, kann nicht zweifelsfrei vorausgesagt werden; es ist dies auch keine Frage des geltenden Rechts. Jedenfalls ist aber die Verfassungsübung in Deutschland noch zu kurz bemessen, als daß man schon jetzt von einem dahingehenden Gewohnheitsrecht sprechen könnte. Darum steht auch nach der Ansicht Ruttkes, wenigstens vorerst noch, dem Reichspräsidenten ein materielles Ernennungsrecht zu.

62.) S. 165; desgl. hält Pohl d. Ernennung eines Minderheitsministeriums für einen Verstoß gegen den Art. 54;

63.) S. 18;

Dies zu erreichen war aber auch in der Absicht der Verfassungsgesetzgeber gelegen. Denn nicht nur, daß man keine Bestimmung des Inhalts, daß der Reichspräsident den Reichskanzler immer nur den Mehrheitsparteien des Reichstages entnehmen dürfe, wie dies Stier = Somlo [64.] vorschlug, in die Verfassungsurkunde aufgenommen hat, sondern wie aus den Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung hervorgeht, [65.] war zu dem Art. 54 von dem Abgeordneten Dr. Heinze ein dahingehender Abänderungsantrag eingebracht worden, daß ausdrücklich gesagt werde, daß „der Reichspräsident in der Wahl des Reichskanzlers und der Minister frei ist, daß aber der Reichskanzlers und jeder Reichsminister zurücktreten muß, wenn der Reichstag ihnen durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht." Dieser Antrag wurde nur darum abgelehnt, weil der Verfassungsentwurf bereits dasselbe sage.

In gleicher Weise hat auch der Reichsminister des Innern Dr. Preuß wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß gerade das Recht der Ministerernennung und -Entlassung die wichtigste Befugnis des Reichspräsidenten sei. So führte er bereits in seiner Denkschrift aus: „Die Ernennung des Reichskanzlers und in Übereinstimmung mit ihm die der anderen Mitglieder der Reichsregierung ist die wichtigste **selbständige** Funktion des Reichspräsidenten. Hierin vor allem hat er seine politische Führerschaft zu bewähren. Ein aus der Volkswahl hervorgegangener, also im politischen Treiben voraussichtlich erfahrener Führer kann die mannigfaltigen dabei in Betracht kommenden politischen und sachlichen Gesichtspunkte unzweifelhaft sicherer und besser abwägen und zur Entscheidung bringen, als es im Wege unmittelbarer parlamentarischer Wahlen möglich ist." [66.] Und auch in seinem 1923 in 2. Auflage erschienenen Buch „Deutschlands Republikanische Reichsverfassung" führt er aus, daß der Einfluß des Reichstags bei der Reichskanzler= und Ministerernennung nicht dahin ausarten dürfe, „daß die Fraktionen tatsächlich die Portefeuilles unter sich verteilen und die Minister wählen, wie sie etwa die Mitglieder der Ausschüsse verteilen und wählen. Das ist kein Parlamentarismus, sondern seine Karikatur. Dann hätte besser die Verfassung gleich die Wahl der Minister durch das Parlament vorgeschrieben; denn wenn sich der Präsident die leitende Initiative bei der Kabinettsbildung aus der Hand nehmen läßt, fällt ein Hauptgrund für die Präsidentenschaftsverfassung fort." [67.]

Von derselben Auffassung getragen sind auch die Ausführungen des verstorbenen Reichspräsidenten Ebert in seinem Brief von Ende

---

64.) Die künftige Verfassung des Deutschen Reiches;
65.) S. 1339ff;
66.) S. 27; ähnlich derselbe in der Nat.=Verf. S. 291; so auch v. Delbrück im Verf. Aussch. S. 252;
67.) S. 73;

November 1923 an den Vorsitzenden der deutschnationalen Volkspartei. [68] Darin verwahrte er sich nachdrücklichst gegen die dahingehenden Angriffe dieser Partei, daß er bei der Auswahl des Reichskanzlers auf die Stärkeverhältnisse der Parteien im Reichstage Rücksicht zu nehmen habe, und daß dies seinerseits durch die Übergehung der deutschnationalen Volkspartei nicht geschehen sei. Er berief sich dabei auf seine verfassungsmäßigen Rechte, die diese Auswahl seiner freien Entschließung überließen.

Die rechtliche Stellung des Reichspräsidenten bezüglich der Ernennung des Reichskanzlers ist demnach am treffendsten dahin zu umschreiben, daß er zwar in der Auswahl der Persönlichkeit rechtlich völlig frei ist, daß ihm aber nicht auch die Macht gegeben ist, jeden von ihm ernannten Reichskanzler im Amte zu halten, sondern daß, um dies zu erreichen, zu der Ernennung durch den Reichspräsidenten noch ein weiteres Moment, das Vertrauen des Reichstages hinzutreten muß. Diese Möglichkeit, den Reichskanzler zu ernennen und wenn auch nicht endgültig, so doch so lange im Amte zu halten, als ihm durch den Reichstag noch nicht das Mißtrauen ausgesprochen worden ist, ist aber vor allem dann von ausschlaggebender Bedeutung, wenn es dem Reichspräsidenten wie z. B. bei der Auflösungsverfügung um die Erreichung eines Erfolges zu tun ist, der durch die Einmaligkeit der Vornahme einer Regierungshandlung endgültig, unwiderruflich verwirklicht wird. Denn wenn auch der Reichspräsident durch die Gegenzeichnungsnotwendigkeit aller seiner Regierungshandlungen und durch die Vorschrift, daß die Reichsregierung zu ihrer Amtsführung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf, seine Amtsbefugnisse auf die Dauer nur im Einklang mit der Reichstagsmehrheit ausüben kann, so ist er doch auf diese Weise in allen den Fällen, wo es sich um Regierungshandlungen handelt, deren wesentlicher Zweck in der Einmaligkeit der Vornahme liegt, vollkommen sein eigener Herr.

Bezüglich der Regierungshandlungen, deren Zweck in der Schaffung eines Zustandes von kürzerer oder längerer Dauer liegt, wie dies zumeist bei der Besetzung des Reichskanzlerpostens der Fall sein wird, kann man hingegen die Sachlage genauer dahin charakterisieren: Weder kann der Reichspräsident allein Männer seines Vertrauens auf die Dauer im Amte halten, sondern dazu muß noch als weiteres Erfordernis das Vertrauen des Reichstages hinzutreten, noch kann der Reichstag dem Reichspräsidenten seine Kandidaten unbedingt aufzwingen. Das Vertrauen des Parlaments genügt also für sich allein auch nicht, sondern dazu ist noch außerdem das des Reichspräsidenten erforderlich. Denn daß das Staatshaupt der deutschen Republik infolge des Art. 50 die ihm überwiesenen Befugnisse grundsätzlich nur im Einklang mit der Reichstagsmehrheit ausüben kann, besagt ja noch keineswegs, daß nur die mittelbare Zustimmung des Parlaments durch die Gegenzeichnung der von seinem Vertrauen getragenen Minister der ausschlaggebende

68.) s. Deutsche Zeitung v. 30. Nov. 1923. Morgenausgabe Nr. 257 1 S. s. auch Deutsche Zeitung v. 29. Nov. 1923 3. S.

Faktor und andrerseits die Zustimmung des Reichspräsidenten ohne Bedeutung ist. Beide aus unmittelbarer Wahl des Volkes hervorgehenden Organe sind vielmehr weder völlig frei, noch völlig gebunden, so daß es im wesentlichen auf die Notwendigkeit eines Kompromisses hinauskommen wird. Können sich die Parteien aber gar nicht einigen, dann kann Klarheit nur noch eine Entscheidung des Volkes schaffen, die in der bereits dargelegten Weise vom Reichspräsidenten durch die Auflösung des Reichstages oder nach Art 43 Abs. 2 vom Reichstag herbeigeführt werden kann. —

Diese Erkenntnis läßt uns auch zu einer gerechten Würdigung des materiellen Inhaltes des dem Reichspräsidenten gleichfalls zustehenden Entlassungsrechtes gelangen. Dieser ist danach nicht nur dann, wenn die Reichsregierung das Vertrauen des Reichstages verliert und alsdann nach Art. 54 zum Rücktritt gezwungen ist, das Kabinett zu entlassen berechtigt und verpflichtet, sondern dem Reichspräsidenten muß in gleicher Weise das Recht zur Entlassung auch dann zugestanden werden, wenn die Reichsregierung nicht mehr sein Vertrauen genießt. [69.)] Für diesen Fall eine dem Art. 54 entsprechende Bestimmung in die Verfassungsurkunde aufzunehmen erübrigte sich; denn gerade in solchen Fällen wird der Reichspräsident schon selbst, da er ja nach Art. 53 das die Entlassung ausführende Organ ist, die dazu erforderlichen Regierungsakte vornehmen.

3. Zeigte sich bei unseren bisherigen Untersuchungen, daß, wenn wir von dem Art. 50 zunächst absahen, das Recht des Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister zu ernennen und zu entlassen, nicht nur als eine ihm bloß formell sondern auch materiell zustehende Befugnis angesehen werden muß, so scheint doch wieder durch den ausnahmslosen Gegenzeichnungszwang nach Art. 50 auch dieses Recht des Staatshauptes zu einem Scheinrecht herabgedrückt worden zu sein. Und dennoch ist das Recht des Reichspräsidenten nach Art. 53, wie wir noch sehen werden, der Angelpunkt, in dem die Vorschrift des Art. 50 durchbrochen werden kann, ja muß, und dieser Umstand gibt dann dem Reichspräsidenten nicht nur bezüglich dieser Rechte eine wirkliche Machtbefugnis, sondern er stellt ihn, wie wir bereits sahen, auch bei der Anordnung einer Reichstagsauflösung oder eines Referendums vollkommen unabhängig.

a) Gehen wir zunächst auf die allgemeinen Gründe ein, die für und gegen eine Befreiung des Reichspräsidenten von dem Gegenzeichnungszwang des Art. 50 bei der Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers sprechen.

Für die Notwendigkeit der Gegenzeichnung einer solchen Verfügung des Staatshauptes spricht naturgemäß in erster Linie der Wortlaut des Art. 50, der keine Ausnahme von dem Gegenzeichnungszwang kennt. Auch die Entstehungsgeschichte dieses Artikels

69.) a. A. Koellreutter S. 11;

kann für die Begründung dieser Ansicht herangezogen werden. Denn schon der Art. 70 des Preuß'schen Entwurfes bestimmte, daß „alle zivilen und militärischen Anordnungen des Reichspräsidenten der Gegenzeichnung bedürfen," so daß schon damals eine Ausnahme von dem Gegenzeichnungszwang ebenso ausgeschlossen schien, wie dies nach dem Wortlaut der endgültigen Verfassungsurkunde der Fall ist. Sodann war mit dem bereits oben erwähnten Antrag Nr. 104 Ziffer 3 des Abgeordneten Dr. Ablaß, der eine Befreiung der Auflösungsverfügung von der Notwendigkeit der Gegenzeichnung forderte, der Antrag verbunden gewesen, daß dies auch für die Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers durch den Reichspräsidenten gelten solle. Da aber dieser Antrag, wie wir wissen, schon im Verfassungsausschuß nicht durchdrang, so muß es auch im Falle des Art. 53 als von den Verfassungsgesetzgebern gewollt angesehen werden, daß diese Befugnisse von dem Reichspräsidenten nur unter dem Zwange der Gegenzeichnung ausgeübt werden können. Allerdings wird man einräumen müssen, daß gerade bezüglich des Ernennungs- und Entlassungsrechts die Frage der Gegenzeichnungsnotwendigkeit in diesem Zusammenhange mehr in den Hintergrund getreten ist, und daß allein der Streit, ob der Reichspräsident das Auflösungsrecht nur unter dem Zwange des Art. 50 ausüben können soll oder nicht, die Gemüter erregt und in Anspruch genommen hat. Dabei hat man dann die Widersprüche, die der Gegenzeichnungszwang gerade bei dem Ernennungs- und Entlassungsrecht zur Folge haben muß, wohl kaum erkannt und ihnen darum auch nicht Rechnung getragen. Nur einmal ging der Regierungsvertreter Dr. Preuß auf die uns hier beschäftigende Frage und dann auch nur mit wenigen, das eigentliche Problem ganz unberücksichtigt lassenden Worten ein. „Viel erörtert", so führte er im Verfassungsausschuß aus, „ist die Frage, ob für gewisse Regierungsakte des Reichspräsidenten die Gegenzeichnung überhaupt fortfallen soll. Hier soll sie fortfallen für die Ernennung- und Entlassung des Reichskanzlers. Darüber läßt sich streiten, die Frage hat eine ganze Fülle von hübschen Doktorfragen erzeugt, z. B. ob der Abtretende seine Entlassung kontrasignieren soll oder ob der neue die Entlassung seines Vorgängers zu zeichnen hat usw. Aber auch das soll man ruhig der Praxis überlassen." 70.)

Nun ist aber leider über die Frage, ob für die Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers die Gegenzeichnung fortfallen soll, bei den Beratungen der Verfassung überhaupt nicht gestritten worden, und so ist die im alten Verfassungsrecht ungeklärte Streitfrage auch nach dem neuen Verfassungsrecht ungelöst geblieben. Die Wissenschaft wird Dr. Preuß dafür sicherlich Dank wissen.

Natürlich hat man die Notwendigkeit der Gegenzeichnung bei der Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers auch schon aus

70.) Prot. d. Verf. Ausschuß. S. 236;

dem Begriff des parlamentarischen Systems folgern zu können geglaubt, ähnlich wie man es als eine mit diesem System notwendig verbundene Folge angesehen hat, daß der Reichspräsident bei der Wahl des Reichskanzlers nur eine formale Rolle spiele. In diesem Zusammenhange ist aber eine solche Argumentation noch viel unhaltbarer, als dies schon bei der oben erörterten Streitfrage der Fall war. Denn abgesehen davon, daß auch hier das zutrifft, was wir bereits damals erwähnten, ist die Gegenzeichnung keineswegs nur eine auf parlamentarisch regierte Staatswesen beschränkte Erscheinung, sondern wir fanden sie z. B. auch schon in der konstitutionellen Monarchie Preußens sowie im deutschen Kaiserreich, in dem Art. 17 der alten Reichsverfassung vor. —

Innerhalb derjenigen, die auch im Falle des Art. 53 von dem Gegenzeichnungszwang des Art. 50 nicht absehen zu können glauben, ist aber die Stellungnahme zu diesem Recht des Staatshauptes noch keineswegs einheitlich. Die überwiegende Mehrheit ist allerdings der Ansicht, daß dem Reichspräsidenten in der neuen Reichsverfassung nur eine formale Rolle zukomme; er sei der einzige Teilnehmer an der Ausübung der öffentlichen Gewalt, der in seiner Stellung nicht das Recht der eigenen Überzeugung habe. 71.)

b) Anderen jedoch erscheint dieser Gedanke unerträglich, und, da ja auch nach ihrer Ansicht an dem Gegenzeichnungszwang des Art. 50 selbst in diesem Falle festgehalten werden muß, so nehmen sie Zuflucht zu einer doch immerhin gewagten Konstruktion, indem sie in gewissen Fällen, insbesondere bei der Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers, diesen zur Gegenzeichnung verpflichtet halten. Damit würde allerdings im Endergebnis dasselbe erreicht sein, wie wenn man von der Notwendigkeit der Gegenzeichnung absähe.

Diese Ansicht wurde schon von Bornhak 72.) im alten Verfassungsrecht vertreten, der die Minister zur Gegenzeichnung verpflichtet hielt, „wenn der Regierungsakt keine Gesetzwidrigkeit enthält.“ In dem nachrevolutionären Verfassungsrecht sucht neuerdings Meuschel 73.) dieselbe Ansicht in Bezug auf das Auflösungsrecht des Reichspräsidenten mit einer ganz ähnlichen dürftigen Begründung zu vertreten. Er glaubt, daß „kein Minister durch die Weigerung, die Gegenzeichnung vorzunehmen, die Auflösung des Reichstages wird hindern können, wenn dieselbe dem Geiste der Verfassung entsprechend stattfinden muß. Bei dieser Lage der Dinge kann ein Ministerium die Gegenzeichnung der Auflösung nicht verweigern, weil die Auflösung seinen politischen Anschauungen nicht

71.) M. v. Seydel. S. 123;

72.) Preuß. Staatsrecht, I. Bd. S. 139;

73.) Archiv d. öff. Rechts, Bd. 41 S. 12ff;

entspricht, da der Reichspräsident in Ausübung einer verfassungsmäßigen Befugnis handelt." Auch Nawiasky [74.)] nimmt in dem Falle, daß der Reichspräsident den Reichskanzler entläßt, ohne daß zuvor der Reichstag der Reichsregierung das Mißtrauen ausgesprochen hat, an, daß der Reichskanzler solchenfalls „kontrasignieren, also gewissermaßen sein Todesurteil selbst unterschreiben muß."

Diese Gründe sind aber wohl kaum als hinreichend anzusehen, um eine Pflicht des Reichskanzlers, bei der Ernennung und Entlassung gegenzuzeichnen, als begründet erscheinen zu lassen. Eine solche ließe sich allenfalls, worauf keiner der zitierten Autoren hinweist, damit begründen, daß, wie wir bereits sahen, zu dem Vertrauen des Reichstages, dessen die Reichsregierung zu ihrer Amtsführung bedarf, noch das des Reichspräsidenten hinzutreten muß. Wenn aber für den Fall, daß der Reichstag der Reichsregierung sein Vertrauen entzieht, der Art. 54 ausdrücklich bestimmt, daß die Regierung von ihrem Amte zurücktreten muß, so könnte man in dem Fall, daß die Reichsregierung das Vertrauen des Reichspräsidenten verliert, in Ermangelung einer besonderen Vorschrift eine analoge Anwendung dieses Art. 54 für angebracht halten. Auch in einem solchen Falle könnte man somit den Reichskanzler und die Reichsminister verfassungsmäßig zum Rücktritt und damit auch zur Gegenzeichnung verpflichtet halten, wofür sie alsdann, da diese Gegenzeichnung nicht durch ihre freie Entschließung bedingt wäre, auch nicht verantwortlich gemacht werden könnten.

Trotz allem wird man jedoch zugestehen müssen, daß der Gründe, die für eine Pflicht des Reichskanzlers zur Gegenzeichnung im Falle seiner Entlassung sprechen, nur wenig sind, wohingegen andrerseits mannigfache und überwiegende Gründe gegen diese Auffassung sprechen.

Dagegen spricht vor allem der Zweck der Gegenzeichnung, der v. Frisch drei Funktionen zuschreibt, nämlich:

1. die der Authentizitätserklärung;
2. in bezug auf den Gegenzeichnenden die der Begründung der Ministerverantwortlichkeit und
3. in bezug auf den gegengezeichneten Akt die der Verleihung der Rechtskraft an Anordnungen des Staatshauptes, die dadurch erst vollziehbar werden.

Nicht immer hat die Gegenzeichnung diese drei Funktionen in sich vereinigt; ihr Charakter hat sich vielmehr in der Geschichte vollkommen gewandelt. Der Zweck der Beurkundung, der heute nahezu ganz weggefallen ist, hat im Altertum und Mittelalter, — denn auf eine solch lange geschichtliche Entwicklung kann das Institut der Gegenzeichnung zurückblicken, — also in Zeiten, da es nur wenige des Schreibens kundige Leute gab, eine weit größere, ja die ausschließliche Bedeutung gehabt. Dies änderte sich jedoch mit dem

74.) S. 90;

Aufkommen der absoluten Staaten, in denen die Gegenzeichnung fast ganz in Vergessenheit geriet. Denn ein besonderer Schutz königlicher Anordnungen gegen Fälschungen war wegen der umfassenden Behördenorganisation nicht mehr notwendig; die anderen mit ihr verbundenen Wirkungen aber, die Begründung der Ministerverantwortlichkeit und die Verleihung der Vollziehbarkeit, kamen ihr erst in späteren Zeiten zu. Denn erst durch das Aufkommen moderner konstitutioneller Verfassungen wurden die bisher schrankenlosen Befugnisse der absoluten Monarchen eingeengt, die, da ihre Macht bisher keinerlei Einschränkungen unterlag, auch bis dahin nichts Gesetzwidriges anordnen konnten; ihre Befehle waren Gesetz. Durch den Konstitutionalismus wurde somit erst die Möglichkeit eines gesetzwidrigen Handelns der Monarchen geschaffen. Nun wollte man aber aus der Auffassung heraus, daß der Monarch „von Gottes Gnaden" sei und seine Macht nicht von irgend einer irdischen Quelle herleite, grundsätzlich an seiner Unverantwortlichkeit festhalten. Um aber auch die in den Verfassungsurkunden vorgesehenen Beschränkungen seiner Macht zur Wirklichkeit werden zu lassen, um ihn, den Unverantwortlichen, an einer Außerachtlassung der ihm durch die Verfassung auferlegten Schranken zu hindern, fand man schließlich die Lösung, die Vollziehbarkeit aller seiner Anordnungen von der Gegenzeichnung eines Beamten abhängig zu machen. Erst durch die Gegenzeichnung, durch die der Beamte sich selbst der Volksvertretung gegenüber verantwortlich machte, wurden die Anordnungen des Staatshauptes zu rechtmäßigen und darum verbindlichen Staatsakten. Die dem unverantwortlichen Staatshaupt in der Verfassung auferlegten Schranken zur Wirklichkeit werden zu lassen war somit der einzige Zweck, der dem Institut der Gegenzeichnung zu neuem Leben verhalf und ihm diesen neuen Charakter gab, den es bis zur Gegenwart behalten hat. Gegenzeichnung nach modernem Staatsrecht somit nur, um eine Verantwortlichkeit zu begründen, an die sich das Volk in dem Falle, daß eine verfassungswidrige oder unzweckmäßige Anordung von dem unverantwortlichen Staatshaupte getroffen wird, halten kann. Darum ist es denn auch ein Widersinn, von einer Verpflichtung des Reichskanzlers zur Gegenzeichnung zu reden, für die er, da er mit ihr nur einer ihm obliegenden Pflicht genügt, keine Verantwortung, auch nicht nach Art. 59 übernehmen kann und soll; denn Gegenzeichnung ohne Begründung einer Verantwortlichkeit ist ein Widerspruch in sich selbst, heißt den Zweck illusorisch machen, zu dem man den Gegenzeichnungszwang gerade in die Verfassung aufgenommen hat.

Diesen Zweck der Gegenzeichnung gibt mit aller Deutlichkeit der Art. 50 der neuen Reichsverfassung selbst zu erkennen, indem er ausdrücklich bestimmt, daß „durch die Gegenzeichnung die Verantwortnng übernommen wird." Allerdings kommt eine politische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, nachdem er einmal entlassen ist, nicht mehr in Betracht; doch ist mit der Entlassung nicht auch die staatsrechtliche Verantwortlichkeit für die gegengezeichneten

Entlassungs- und Ernennungsakte beseitigt. Dagegen kann auch nicht eingewendet werden, daß bei einer formell richtigen Entlassung und Ernennung eines Reichskanzlers eine staatsrechtliche Verantwortlichkeit niemals in Betracht kommen könne; denn wäre dies der Fall, dann würde damit in gleicher Weise die Sinnlosigkeit der Gegenzeichnung nachgewiesen sein, die solchenfalls sich nur als eine nichtssagende Förmlichkeit darstellen würde.

Wenn man darum, um zu dem erstrebten Ziele zu gelangen, irgend eine entgegenstehende Verfassungsbestimmung durchbrechen muß, dann soll man wenigsten das vermeintliche Uebel an der richtigen Stelle packen und da die Bresche in die entgegenstehende Gedankenreihe schlagen, wo diese am anfechtbarsten ist. Das tun aber diejenigen nicht, die eine Pflicht des Reichskanzlers zur Gegenzeichnung konstruieren, durch die er entgegen dem Wortlaut des Art. 50 keine Verantwortung übernehmen soll.

Demgegenüber ist zwar einzuräumen, daß die Verfassung selbst Fälle kennt, in denen sie eine solche Verpflichtung des Reichskanzlers zur Gegenzeichnung indirekt ausspricht, wie in dem Falle, daß ein Gesetz, das durch Volksabstimmung angenommen worden ist, verkündet werden soll, oder daß die Reichsregierung, der vom Reichstag ein Mißtrauensvotum ausgesprochen worden ist, zurücktreten muß. Dieser Umstand ist aber nicht dazu angetan, die oben dargelegten Widersprüche zu beseitigen. Im Gegenteil, er beweist nur, daß die Verfassung selbst von ihren Schöpfern nicht bis ins Einzelne durchdacht worden ist; denn folgerichtig würde es gewesen sein, wenn man auch in diesen Fällen von einer Gegenzeichnung abgesehen hätte. Das ist nun zwar bedauerlicherweise nicht geschehen, doch sollte man wenigstens nicht noch mehr der Widersprüche schaffen, sondern in allen anderen Zweifelsfragen, die von der Reichsverfassung nicht befriedigend gelöst worden sind, nicht, wie in diesen Fällen die Verfassungsgesetzgeber, auf halbem Wege stehen bleiben, sondern auch noch den letzten Schritt tun.

Sodann aber scheitert diese Konstruktion einer Pflicht des Reichskanzlers zur Gegenzeichnung vor allem daran, daß die Verfassung keine Mittel und Wege weist, wie der Reichskanzler zur Innehaltung dieser Verpflichtung angehalten werden kann. Denn eine Anklage vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich nach Art. 50 n. RV. wegen schuldhafter Verfassungs- oder Gesetzesverletzung kann nur der Reichstag selbst erheben, so daß gerade in den kritischen Fällen, in denen der Reichspräsident die Volksvertretung gegen den Willen der in ihr herrschenden Mehrheit auflösen will, diese Möglichkeit versagen würde.

Allerdings bliebe ihm noch der Ausweg, mit Hilfe eines neuen, zur Gegenzeichnung bereiten Reichskanzlers den Reichstag aufzulösen und so zu versuchen, eine andere Zusammensetzung der Volksvertretung herbeizuführen, die alsdann geneigt sein würde, die Anklage nach Art. 59 zu erheben. Doch sind gegen die Ansicht zwei Bedenken geltend zu machen.

Denn wenn man diesen Weg für gangbar hielte, dann würde die ganze Konstruktion einer Verpflichtung des Reichskanzlers zur Gegenzeichnung überflüssig sein. Auf diese Weise würde es nämlich dem Reichspräsidenten auch ohne eine solche Gebundenheit des Reichskanzlers stets möglich sein, gegen den Willen des Reichskanzlers und der mit ihm übereinstimmenden Reichstagsmehrheit den Reichskanzler zu entlassen und den Reichstag aufzulösen. Diesen Erfolg würde sich somit nicht die von uns abgelehnte Theorie, die eine Verpflichtung des Reichskanzlers zur Gegenzeichnung konstruiert, zuschreiben können.

Sodann aber würde es zumindest eigenartig sein, die Strafbarkeit einer Verfassungsverletzung von dem Ausfall der Reichstagswahlen abhängig zu machen, also davon, ob das Volk das Verhalten des Reichskanzlers für strafbar ansieht oder nicht. Damit würde der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im eigentlichen Sinne der Charakter einer politischen Verantwortlichkeit gegeben, die aber im Gegensatz zu den Folgen, die diese Art der Verantwortung nach der n. RV. bei ihrer Verletzung schlechthin nach sich zieht, mit krimineller Strafe bedroht wäre. Das ist aber abzulehnen. Wenn die Verletzung einer ihm obliegenden Pflicht durch den Reichskanzler ein Verstoß gegen die Verfassung ist, dann muß dieser stets und unabhängig davon, wie die Wahlen ausfallen, strafbar sein.

Hält man darum einmal an der Notwendigkeit der Gegenzeichnung auch für das Ernennungs- und Entlassungsrecht des Reichspräsidenten fest, dann kann man, will man sich anders nicht auf gewagte Konstruktionen einlassen und sich nicht in unleugbare Widersprüche verwickeln, folgerichtigerweise auch nur zu dem Ergebnis gelangen, daß dem Reichspräsidenten nach der neuen Reichsverfassung nur eine formelle Rolle zukommt. Darum ist aber auch die einzige Möglichkeit, dem Staatshaupte zu einer starken Stellung zu verhelfen, nur darin zu sehen, es im Falle des Art. 53 von dem Gegenzeichnungszwang des Art. 50 zu befreien. Diese Möglichkeit soll darum im folgenden eingehender untersucht werden, und da wir die Gründe, die in diesem Zusammenhang für die Notwendigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers sprechen, bereits eingehend dargelegt haben, so können wir sogleich auf die Wertung der Gründe eingehen, die für eine Befreiung des Reichspräsidenten von dem Gegenzeichnungszwang sprechen.

c) Zunächst seien mehr allgemeine Gesichtspunkte einer kurzen Erörterung unterzogen.

Da, wie wir sahen, im Falle der Reichstagsauflösung von einem Gegenzeichnungszwang nur schwerlich abgesehen werden kann, und da man auf dem Umwege über die Reichskanzlerernennung und -Entlassung dem Auflösungsrecht des Reichspräsidenten doch noch einen materiellen Gehalt geben kann, so können naturgemäß alle die Gründe, die im Falle des Art. 25 für eine Durchbrechung der

Notwendigkeit der Gegenzeichnung sprechen, in gleicher Weise auch in diesem Zusammenhange als Gründe für eine Befreiung des Reichspräsidenten von dem Gegenzeichnungszwang des Art. 50 herangezogen werden.

Zum Teil sind wir auf sie bereits in anderem Zusammenhang eingegangen, so daß auf sie nur kurz hingewiesen werden kann, wie z. B. auf den Redslob'schen Gleichgewichtsgedanken zwischen Legislative und Exekutive, den die Väter der Reichsverfassung zu verwirklichen bestrebt waren, und der solche materiellen Rechte des Reichspräsidenten erfordert.

Ein im Rahmen des parlamentarischen Systems starker Reichspräsident war die Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren eines solchen Gleichgewichtssystems. Diesem Erfordernis hatte man bewußt durch die Einführung der plebiszitären Wahl und der siebenjährigen Amtsperiode Rechnung getragen. Waren aber so die Voraussetzungen für einen starken Reichspräsidenten geschaffen, der die ihm nach dem Redslob'schen Gleichgewichtssystem als Kontrollorgan, als Gegengewicht gegen den Reichstag gegebenen Rechte unbehindert hätte ausüben können, so würde es nunmehr nur eine konsequente Durchführung des bisher verfolgten Gedankens gewesen sein, wenn man dem Reichspräsidenten nicht nur formell, sondern auch materiell die Ausübung dieser Rechte ermöglicht hätte. Das würde geschehen sein, wenn man die Ausübung dieser Befugnisse von dem Gegenzeichnungszwang des Art. 50 ausgenommen hätte.

Daß die Beweggründe, die die Sozialdemokratie damals zu der Ablehnung des dahingehenden Antrages des Abgeordneten Dr. Ablaß veranlaßt haben, nicht stichhaltig gewesen sind, ist ohne weiteres einzusehen. Denn das Auflösungsrecht des früheren Kaisers ist mit dem, das dem Reichspräsidenten nach der neuen Reichsverfassung zusteht, inhaltlich gar nicht in eine Parallele zu stellen, da es eben nicht mehr den Charakter eines Machtmittels gegen die Volksvertretung trägt. Das geht mit aller Deutlichkeit einmal daraus hervor, daß die Auflösung des Reichstages nur einen vorübergehenden Zustand schafft, da verfassungsgemäß der neue Reichstag spätestens am 90. Tage wieder zusammentritt, und daß zum andern das Staatshaupt dieses Recht nicht beliebig oft ausüben kann. Die Auflösung stellt sich somit heute nur noch als ein Appell an das Volk selbst dar. „Das ist aber gerade demokratisch, und gegen den Appell an das Volk wird sich ein guter Demokrat nicht wehren können." [75.)] Gerade ein Parlamentsabsolutismus würde im wahrsten Sinne undemokratisch sein.

Dagegen hat wieder der Abgeordnete Fischer eingewendet [76.)] und auch Pohl [77.)] ist dieser Ansicht, daß das dem Reichspräsidenten gewährte Recht der Reichstagsauflösung das des früheren Kaisers

75.) Rede des Abgeordneten Dr. Ablaß im Verf. Aussch. Prot. S. 233;
76.) Verhandl. d. Nat. Vers. 17. Sitzung v. 18. 11. 19;
77.) S 24; desgl. v. Freitagh-Loringhoven S. 102;

sogar noch überrage. Denn während der Kaiser nach Art. 24 a. RV. nur unter Zustimmung des Bundesrates den Reichstag habe auflösen können, [78.)] sei heute der Reichspräsident „nur“ noch an die Zustimmung des Reichskanzlers gebunden.

Diese Behauptungen sind aber durchaus unzutreffend. Denn wenn man dem heutigen Reichsrat ein ähnliches Zustimmungsrecht wie ehemals dem Bundesrat gegeben hätte, was aber wegen des die Verfassung beherrschenden unitarischen Grundgedankens nicht geschehen ist, so würde die Zustimmung des Reichsrates wahrscheinlich viel leichter als die des Reichskanzlers zu erlangen gewesen sein, da er in keiner Weise vom Reichstag abhängig ist. Sodann aber war die Zustimmumg des Bundesrates im alten Kaiserreich erheblich leichter als etwa heute die Gegenzeichnung des Reichskanzlers zu erlangen, da der Bundesrat eine Vertreterversammlung der Fürsten der deutschen Bundesstaaten war und diese stets nur zu bereit waren, den Kaiser im Kampfe gegen die zunehmenden Rechte der unitarischen Volksvertretung zu unterstützen.

Unverständlicherweise hat man so im Falle der Reichstagsauflösung von der Regel des Art. 50 keine Ausnahme gemacht, und wenn man dem Reichspräsidenten auf dem Weg über den Art. 53 nicht zu einer tatsächlichen Ausübung dieses Rechtes verhelfen könnte, würde die unabwendbare Folge die sein, daß nicht nur der Redslob'sche Gleichgewichtsgedanke in der neuen Reichsverfassung unverwirklicht bliebe, sondern daß auch alle die oben geschaffenen Voraussetzungen für einen starken Reichspräsidenten ihren Sinn verlören und insbesondere der Riesenapparat der Volkswahl vollkommen nutzlos wäre. Man würde einen Riesen geschaffen haben, dem man aber nachher aus übergroßer und unbegründeter Besorgnis, er könne wohl doch zu mächtig werden, vorsichtshalber die Sehnen durchgeschnitten hätte.

Ist so schon die Figur des Reichspräsidenten selbst durch den Art. 50 n. RV. vollkommen verzerrt worden, so haben durch ihn auch noch andere Bestimmungen der Verfassung ihren eigentlichen Sinn verloren.

Denn wie wir sahen, war es das ausgesprochene Bestreben der Verfassungsgesetzgeber gewesen, [79.)] bezüglich des zu schaffenden deutschen Reichspräsidenten eine Mittellinie zwischen dem machtlosen Präsidenten der französischen Republik und dem überaus starken Präsidenten der Union einzuhalten. Daß man letzterem Vorbilde nicht zu nahe gekommen ist, ist ohne weiteres einzusehen: der Gegenzeichnungszwang und das parlamentarische System ermöglichen es

78.) Darauf lief es in praxi hinaus, während nach dem Wortlaute des Artikels 24 der alten Reichsverfassung der Bundesrat unter Zustimmung des Kaisers den Reichstag auflöste.

79.) s. Rede des RM. d. Innern Dr. Preuß, Sten. Ber. S. 291; Referat d. Abg. Dr. Ablaß i. Verf. Aussch. S. 231, 232;

dem Reichspräsidenten grundsätzlich nur, die ihm zustehenden Befugnisse im Einklang mit der Reichstagsmehrheit auszuüben. Inwieweit ist man aber von dem Vorbilde des Präsidenten Frankreichs abgewichen! Die plebiszitäre Wahl ist zwar, wie wir sahen, eine unbedingte Voraussetzung dafür, daß der Präsident vom Parlament unabhängig gestellt ist. Aber sie ist doch immerhin nur eine Voraussetzung und vermag für sich allein den Reichspräsidenten noch nicht zu der ihm zugedachten Machtfülle zu verhelfen. Dazu mußten noch weitere Bestimmungen in die Verfassung Aufnahme finden. Die zweite Bestimmung aber, durch die sich der Reichspräsident allein noch von dem französischen Vorbilde unterscheidet, ist keineswegs dazu angetan, ihm eine größere Macht zu verleihen. Im Gegenteil! Denn wenn der Art. 43 Abs. 2 bestimmt, daß der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit eine Volksabstimmung über die Absetzung des Reichspräsidenten herbeiführen kann, so ist diese Bestimmung nur dazu angetan, den Reichspräsidenten in seiner verfassungsmäßigen Stellung noch weiter herabzudrücken als den französischen Präsidenten. Denn für diesen sieht das französische Verfassungsgesetz von 1875 nur eine Absetzung wegen Hochverrats vor, während in Deutschland die Absetzungsmöglichkeit an keinen bestimmten Tatbestand gebunden ist. Wie bei der politischen Verantwortlichkeit der Minister nach Art. 54 n. RV. genügt auch beim Reichspräsidenten einfach die diesmal allerdings durch Volksabstimmung kundgegebene Unzufriedenheit der Wähler, um ihn seines Amtes zu entheben.

Diese Absetzungsmöglichkeit birgt aber noch weitere Widersprüche in sich. Denn nach der Denkschrift des Reichsministers Dr. Preuß war es dessen Absicht gewesen, den Reichspräsidenten in seiner Wahl und Wiederwahl vom Parlament unabhängig zu stellen, um so die Voraussetzungen für ein reibungsloses Funktionieren der Staatsmaschine zu schaffen. Schon diesem Grundsatz widerspricht der Art. 43 Abs. 2, nach dem gerade der Reichstag die Absetzung des Reichspräsidenten in die Wege leiten kann. Sodann aber wird man nicht umhin können, in dieser Möglichkeit der Absetzung durch das Volk eine gleiche politische Verantwortlichkeit des Staatshauptes wie die der Reichsregierung nach Art. 54 zu sehen. Von dieser unterscheidet sie sich nur dadurch, daß der Reichskanzler und die Reichsminister vom Parlament, der Reichspräsident aber nur von dem, der ihn gewählt hat, vom Volke und dann auch nur, wenn zwei Drittel der Abgeordneten des Reichstages es verlangen zur Verantwortung gezogen werden kann. Gewiß, es ist in diesem Unterschiede eine ganz erhebliche Erschwerung der Geltendmachung dieser Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten begründet, doch wird dadurch noch keineswegs die Tatsache beseitigt, daß dieser nach der neuen Reichsverfassung politisch verantwortlich ist. Preuß selbst hat dies wiederholt bestätigt. So führte er z. B. in seiner Rede vom 24. Februar 1919 in der Nationalversammlung in bezug auf den Art. 54 aus, daß, wie in der Volksabstimmung über den Präsidenten,

so in der parlamentarischen Verantwortlichkeit die politische Verantwortlichkeit der Minister gegeben sei. [80.] Auch in seinem Buche „Deutschlands Staatsumwälzung“ ist er der gleichen Ansicht. „Die Absetzung des Reichspräsidenten durch Volksentscheid“, so meint er, „ist der einzige von der Verfassung vorgesehene Fall, die politische Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten geltend zu machen; im übrigen wird er vollständig durch die des Reichsministeriums gedeckt“ [81.]

Dem ist dennoch vereinzelt widersprochen worden. Insbesondere Hatschek [82.] glaubt die Unverantwortlichkeit des Reichspräsidenten aus seiner Organqualität folgern zu können, ja, er hält ihn in seinem Amtsermessen sogar für unkontrolliert, und Stier-Somlo [83.] meint, daß, wenn man den Reichspräsidenten für **politisch** verantwortlich halte, dann der Art. 50 Satz 2 seinen Sinn verlieren würde. Daß die Artikel 43 Abs. 2 und 50 der neuen Reichsverfassung sich insofern widersprechen, als bei jedem Regierungsakt des Staatshauptes eine doppelte Verantwortlichkeit begründet zu werden scheint, darin stimmen wir mit letzterem allerdings vollkommen überein; nur unterscheiden wir uns darin, daß wir aus diesem Umstand andere Folgerungen ziehen. Stier-Somlo schließt nämlich aus der ausnahmslosen Notwendigkeit der Gegenzeichnung aller Regierungshandlungen des Reichspräsidenten, daß dieser unverantwortlich sei, vermag sich dann aber nicht mit dem Art. 43 Abs. 2 auseinanderzusetzen. Aber ebenso gut, ja noch besser kann man diesen Widerspruch auch dadurch aus der Welt schaffen, daß man den Reichspräsidenten in gewissen Fällen, die schon ohnehin aus anderen Gründen ein selbständiges Handeln des Staatshauptes fordern, von dem Zwang des Art. 50 befreit und damit seiner eigenen Verantwortlichkeit erst einen Sinn gibt.

Auch der Art. 59 kann von Hatschek durch die Organeigenschaft des Staatshauptes nicht weginterpretiert werden, der den Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister wegen schuldhafter Verfassungs- und Gesetzesverletzungen vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich für verantwortlich erklärt. Um in althergebrachter Weise auch nach dem neuen Verfassungsrecht an der Unverantwortlichkeit des Staatshauptes festhalten zu können, ist man teilweise auf sehr bedenkliche Konstruktionen verfallen. So hat man z. B. behauptet, [84.] daß der Reichspräsident nach

---

80.) Sten. Ber. S. 292;

81.) S. 13;

82.) Deutsches und Preuß. Staatsrecht, S. 548;

83.) Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, S. 151; Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 607;

84.) Stier-Somlo. Die Verfassung d. deutschen Reichs vom 11. August 1919, S. 156;

Art. 59 nur dann vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich angeklagt werden könne, wenn es sich seinerseits um einen nicht gegengezeichneten Regierungsakt handele, daß aber in allen anderen Fällen, — und nur solche soll es doch schließlich nach allgemeiner Ansicht gemäß Art. 50 geben, — die Verantwortung nach dem klaren Wortlaut dieses Artikels den Gegenzeichnenden treffe, der sie gerade durch die Kontrasignatur übernehmen solle. Dann aber würde es doch widersinnig sein, im Art. 59 den Reichspräsidenten ausdrücklich, und dies noch vor dem Reichskanzler und den Reichsministern als vor dem Staatsgerichtshof wegen schuldhafter Verfassungs- und Gesetzesverletzung für verantwortlich zu erklären. Den Reichspräsidenten nach der neuen Reichsverfassung als unverantwortlich anzusehen muß darum als unhaltbar angesehen werden.

Ist aber der Reichspräsident selbst verantwortlich, dann würde es einfach unverständlich sein, wenn er bloß „eine dekorative Figur, eine politische Null“ [85.)] wäre, die überhaupt nicht verantwortlich handeln könnte. Nein, gerade im Gegenteil läßt die eigene Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten mit Notwendigkeit darauf schließen, daß er auch über eigene Machtbefugnisse verfügen soll, für deren recht- und zweckmäßige Ausübung er dem Volke unmittelbar oder vor dem Staatsgerichtshof verantwortlich ist. Damit fällt aber letztlich und so auch im Falle der Ausübung der ihm nach Art. 53 zustehenden Rechte der eigentliche Grund für die Notwendigkeit der Gegenzeichnung fort. Denn dieser ist, wie wir bereits in anderem Zusammenhange darlegten, im neueren Staatsrecht in bezug auf den Gegenzeichnenden dazu angetan, für den Regierungsakt des **unverantwortlichen** Staatshauptes jemanden zu schaffen, der dem Volke oder den von ihm gewählten Vertretern für die Recht- und Zweckmäßigkeit dieses Aktes verantwortlich ist. Da aber bei denjenigen Befugnissen, die dem Reichspräsidenten als Gegengewicht gegen den Reichstag gegeben sind, der weitere Zweck der Gegenzeichnung, die Regierungsakte des Staatshauptes im Einklang mit dem Willen der Reichstagsmehrheit zu halten, naturgemäß keine Rolle spielen kann, so würde, wenn man an der Ausnahmslosigkeit der Regel des Art. 50 festhielte, der Art. 43 Abs. 2 einfach eine Folgewidrigkeit bedeuten.

Dies erkannte, wenngleich er es auch nicht so klar aussprach, Dr. Preuß bereits während der Beratungen des neuen Verfassungswerkes. Denn wie er schon damals ausführte, [86.)] war er der Ansicht, „daß beide Bestimmungen, die Möglichkeit der Auflösung des Reichstages durch den Reichspräsidenten und die der Absetzung des Staatshauptes durch das Volk, in einem inneren Zusammenhange stehen, so daß, wenn eine fällt, nach Lage der Dinge aller Wahrscheinlichkeit nach auch die andere fallen würde.“ Einer Streichung

85.) Anschütz, RV. S. 99;
86.) Verh. d. Nat. Vers. Sten. Ber. Bd. 326, S. 450; s. auch S. 291C;

des Art. 25 würde aber die ausnahmslose Aufrechterhaltung der Regel des Art. 50 gleichkommen.

Diese Folgerungen finden im französischen Verfassungsleben ihre Bestätigung. Denn hier glaubte und glaubt man umgekehrt gerade deshalb, weil der Staatspräsident politisch unverantworlich ist, ihm jeden persönlichen, rechtlich begründeten Einfluß auf die Regierungsgeschäfte absprechen zu müssen. „Wo die Verantwortlichkeit ist, da ist auch die Macht," und darum kann nach der in Frankreich herrschenden Meinung dem Staatspräsidenten nicht die Befugnis zugesprochen werden, den Ministerpräsidenten nach eigenem Belieben zu ernennen und zu entlassen. [87.)] Auch dazu bedürfe er der Gegenzeichnung, da andernfalls das politisch unverantwortliche Staatshaupt sehr weitgehende Anordnungen treffen könne, für die niemand verantwortlich wäre.

Auch die Dauer der Wahlperiode, die sich nach Art. 23 n. RV. auf vier Jahre beläuft, spricht für ein materielles Auflösungsrecht des Reichspräsidenten. Denn wie leicht ersichtlich ist, entspricht das Auflösungsrecht einer langen Wahlperiode, weil nur dann die Möglichkeit der Disharmonie zwischen Volk und Reichstag gegeben ist, während für eine kurze Wahlperiode das Auflösungsrecht nicht so sehr vonnöten ist. Diese Ueberlegung findet z. B. in den Verfassungen der Union und Englands ihre Bestätigung. Denn in den Vereinigten Staaten von Amerika, die ein Auflösungsrecht des Staatspräsidenten nicht kennen, haben wir eine kurze Wahlperiode von zwei Jahren, während in England, dem klassischen Land der Auflösung, die „Verfassung" eine solche von sieben Jahren vorsieht.—

Sprechen so im Falle des Art. 53 zahlreiche Gründe für eine Befreiung des Reichspräsidenten von der Notwendigkeit der Gegenzeichnung und wollte man trotzdem noch daran zweifeln, ob sie als hinreichend für eine Durchbrechung der Regel des Art. 50 erachtet werden können, so scheitert doch letzten Endes diese Vorschrift daran, daß sie im Falle der Reichskanzlerernennung und -Entlassung Unmögliches fordert. Und über die Grenzen der realen Gegebenheiten hinaus vermag auch der Gesetzgeber nichts.

Die eigentlichen Schwierigkeiten, die für unsere Entscheidung von ausschlaggebender Bedeutung sind, stellen sich nämlich erst dann ein, wenn wir nach einer Antwort auf die Frage suchen, wer im einzelnen Falle gegenzeichnen soll. Dr. Preuß glaubte ja, dieses Problem ruhig der Praxis überlassen zu können. Soll aber nun etwa der alte, zur Entlassung gelangende Reichskanzler seine Entlassung und die Ernennung des neuen, oder aber der neue die Entlassung des alten und seine eigene Ernennung gegenzeichnen? In diesen beiden Fällen würde immer nur **ein** Reichskanzler, entweder nur der alte oder der neue verantwortlich handeln. Man könnte aber auch ebenso gut den abtretenden Reichskanzler seine eigene Entlassung

87.) Duguit, Bd. 2, S. 664.

und den neu zu ernenenden seine eigene Ernennung oder — und dies ist die deutsche Praxis nach der Revolution — den alten die Ernennung des neuen und den neuen die Enlassung des alten gegenzeichnen lassen.

Alle diese Ansichten, die in der Wissenschaft vertreten werden, sind jedoch abzulehnen. Denn entweder zeitigen sie die der Verfassung widersprechende Folge, daß in ein und demselben Augenblick zwei Reichskanzler vorhanden sind oder aber keiner. In letzterem Falle würde man dann von dem neu zu ernennenden Reichskanzler fordern, daß er durch die Gegenzeichnung, zu der er nicht die Eigenschaft besitzt, die der Art. 50 der neuen Reichsverfassung bei dem Gegenzeichnenden voraussetzt, diese Eigenschaft erst erwirbt. Wie Münchhausen müßte er sich an seinem eigenen Schopfe aus dem Sumpfe ziehen.

Den Widersinn, den ein solcher Gegenzeichnungszwang bei der Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers zur Folge haben muß, hatte man bereits lange vor der Revolution erkannt, und die Verfassungen einiger deutscher Bundesstaaten hatten ihn zu vermeiden gewußt, indem sie diese Fälle von der Gegenzeichnungspflicht durch einen verantwortlichen Minister ausnahmen.

So bestimmte z. B. der Art. 12 § 5 der früheren Verfassung Oldenburgs: „Der Großherzog ernennt und entläßt die Mitglieder des Staatsministeriums lediglich nach eigener Entschließung, wobei es der obengedachten Gegenzeichnung nicht bedarf.“ Ähnliche Bestimmungen enthielten auch die Verfassungen von Waldeck und Schaumburg-Lippe.

Eine eigenartige Lösung gab die griechische Verfassung vor dem Kriege in ihrem Art. 30. Dieser bestimmte: „Kein Akt des Königs hat Rechtskraft und Vollziehbarkeit, wenn er nicht von dem kompetenten Minister kontrasigniert ist, der durch die Signatur allein die Verantwortlichkeit auf sich nimmt. Für den Fall, daß das ganze Ministerium wechselt und keiner der entlassenen Minister zu der Entlassung des alten und Ernennung des neuen Ministeriums seine Zustimmung gibt, ist es der Präsident des neuen Ministeriums, der diese Verfügungen, nachdem er seine Ernennung vom König erhalten und den Eid geleistet hat, signiert.“ [88.)]

Hatte man so schon lange Zeit vor der Beratung der neuen Reichsverfassung diesen Widerspruch erkannt, den der ausnahmslose Gegenzeichnungszwang im Falle der Ministerernennung und -Entlassung im Gefolge hat und ihm teilweise Rechnung getragen, so ist es geradezu merkwürdig, wie man fast ohne Ausnahme diesen Schwierigkeiten der neuen Reichsverfassung bisher entweder geflissentlich aus dem Wege gegangen ist oder aber geglaubt hat, sie mit einer leichten Handbewegung ohne weiteres abtun zu können.

88.) S. v. Frisch, S. 343, 344;

Charakteristisch dafür ist die Stellungnahme von Frisch's, [89.)] der die Unmöglichkeit der Durchführung der Gegenzeichnung in der Weise, wie sie in der alten und nunmehr auch in der neuen Reichsverfassung vorgesehen war bezwecks ist, zugeben muß, der aber trotzdem unter Anwendung des Satzes: mimima non curat prätor die Lösung dahin geben zu können glaubt, daß der zu ernennende Reichskanzler die erforderlichen Gegenzeichnungen vornehmen könne. Es streife schon ans Lächerliche, so meint er, wenn man derartige Fragen immer wieder breit behandelt würden, und man käme, wollte man wegen einer „kleinen formalen Anomalie“ von einer Gegenzeichnung absehen, dazu, daß man die ärgsten politischen Fehler ohne die Möglichkeit einer Korrektur passieren lassen müsse.

Damit gibt v. Frisch aber eine „Lösung“, die nicht nur keine allgemeine und unbedingte Anerkennung für sich in Anspruch nehmen kann, sondern die notwendig abgelehnt werden muß. Denn durch seine Argumentation beseitigt auch er nicht den Widersinn, daß er, trotzdem der Art. 50 nur einen Reichskanzler oder einen Reichsminister zur Gegenzeichnung befugt erklärt, jemandem diese Berechtigung zuerkennt, der weder Reichskanzler noch Reichsminister ist. So weit darf aber ganz gewiß nicht die Rücksicht auf den Wortlaut der Verfassung gehen, daß man ihm sklavisch untertan ist und selbst da, wo er offensichtlich etwas Widersinniges anordnet, mit aller Gewalt Vernunft hineinzulegen versucht, was ja doch notwendig mißlingen muß. Es ist eine ganz unbegründete Uebertreibung des formalen Gedankens, wenn man ihm zu liebe andere von der Verfassung gegebene Vorschriften ihres Sinnes beraubt, sie in unvernünftiger Weise anwendet, indem man z. B. das Institut der Gegenzeichnung zu einer nichtssagenden Förmlichkeit herabwürdigt und selbst der Logik Hohn spricht, nur um nicht eingestehen zu müssen, daß der Wortlaut der Verfassung etwas Unmögliches verlangt.

Dabei kommt es, wenn man die „Lösung“ v. Frisch's für die richtige hält, materiell auf dasselbe hinaus, ob der neue Reichskanzler gegenzeichnet oder nicht. Denn in beiden Fällen gibt der Reichspräsident, da er in der Auswahl der Persönlichkeit frei ist, dem Ernennungsakt durch seine Wahl erst den entscheidenden Inhalt. Nur in den Fällen, in denen der alte Reichskanzler verantwortlich mitwirken soll, indem er entweder seine eigene Entlassung und die Ernennung des neuen oder nur seine eigene Entlassung gegenzeichnet, während der neue Reichskanzler sich selbst zum Reichskanzler macht, würde ohne die Gegenzeichnung eine Bindung des Reichspräsidenten an die Zustimmung dieses alten Reichskanzlers in Fortfall kommen. Diese Abhängigkeit würde aber einmal nicht dem materiellen Inhalt entsprechen, den man dem Ernennungs- und Entlassungsrecht des Reichspräsidenten nach dem ganzen Verfassungsaufbau geben muß,

89.) S. 329 ff;

zum andern würde sie an der Unmöglichkeit scheitern, daß, wenn man sie aufrecht erhalten wollte, entweder zwei Reichskanzler auf einmal da sein würden oder aber keiner. Hier kann nur ein Durchhauen des gordischen Knotens Klarheit schaffen: Bei der Ernennung und Entlassung des Reichskanzler ist der Reichspräsident an keine Gegenzeichnung gebunden. 90.)

Nicht haltbar scheint auch die eigenartige vermittelnde Lösung zu sein, die Marschall von Bieberstein diesem Problem zu geben versucht. Er glaubt, daß trotz des entgegenstehenden Wortlautes nahezu aller geltenden Verfassungen, nach der die Gegenzeichnung zu der „Gültigkeit" des betreffenden Staatsaktes erforderlich ist, dennoch eine nicht kontrasignierte Anordnung oder Verfügung des Staatshauptes nicht ungültig, sondern nur unrechtmäßig sei. Ein solcher Akt sei gültig, nur sei er nicht vollziehbar; es mangele ihm die Eigenschaft der Verbindlichkeit, die einem fehlerfreien Staatsakt zukomme. Und wenn trotzdem der mit einer solchen Anordnung des Staatshauptes angestrebte Erfolg eintrete, so sei dies nur darum der Fall, weil von demjenigen, an den sich die Anordnung wende, dieser Erfolg in „seinem verantwortlichkeitsfrohen Mute und Vertrauen" 91.) durch eigenes verantwortliches Handeln herbeigeführt werde. Durch seine eigene Gegenzeichnung erwerbe demnach der zu ernennende Reichskanzler tatsächlich diese Eigenschaft.

Dagegen ist nun einzuwenden, daß diese Auslegung dem klaren Wortlaut des Art. 50 widerspricht, demzufolge „alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten zu ihrer **Gültigkeit** der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des zuständigen Reichsministers bedürfen". Allerdings braucht man nicht stets und unbedingt dem Wortlaut des Gesetzes zu folgen, doch darf man ihn auch wieder nur dann außer Acht lassen, wenn überwiegende Gründe gegen ihn sprechen. Das ist aber in diesem Zusammenhange nicht der Fall. Im Gegenteil! Es würde nach dieser Ansicht das Staatshaupt, um nicht die Staatsmaschine zum Stillstand kommen zu lassen, dazu genötigt, in solchen Fällen unrechtmäßige Akte vorzunehmen, und auch die Ernennung des Reichskanzlers als solche würde eine unrechtmäßige bleiben. Dieser Erfolg dürfte ganz gewiß nicht erstrebenswert sein. Sodann ist auch nicht einzusehen, wie ein Regierungsakt zwar gültig und dennoch nicht verbindlich und vollziehbar sein soll; denn gerade darin, daß ihm diese Eigenschaften zukommen, zeigt sich doch erst die Gültigkeit. Konnte aber die Theorie Marschall von Biebersteins vor dem Kriege insofern eine gewisse Berechtigung für sich in Anspruch nehmen, als sie die zahlreichen Ausnahmen, die in praxi bezüglich der Gegenzeichnungsnotwendigkeit der Regierungsakte des Kaisers gemacht und die zumeist als gewohnheitsrechtlich begründet erklärt wurden, auf eine allgemeine Ursache zurückzuführen versuchte,

90.) Anderer Ansicht die herrschende Meinung; so wie i. Text Hubrich, S. 110;
91.) S. 591;

so trifft dies nach heutigem Verfassungsrecht nicht mehr zu. Ein solches Bestreben, dem Staatshaupt möglichst viel Selbständigkeitsrechte zu bewahren, wie es vor dem Kriege sich allenthalben geltend machte und diese Rechte mit dem geltenden Verfassungsrecht in Einklang zu bringen, hatte in der damaligen Zeit der konstitutionellen Monarchie einen Sinn; heute, nach der Verwirklichung des Gedankens der Volkssouveränität, trifft dies aber nicht mehr zu. Darum ist denn auch diese Theorie abzulehnen. —

VII. Hat sich so auf Grund unserer bisherigen Untersuchungen ergeben, daß der Art. 50 den Reichspräsidenten in der Ausübung des ihm zustehenden Auflösungsrechtes nicht einschränkt, so tut dies doch der Art. 25 selbst, indem er bestimmt, daß der Reichspräsident den Reichstag „nur einmal aus dem gleichen Anlaß" auflösen kann. Gerade darin tritt, wie wir noch sehen werden, der im Vergleich zu der alten Reichsverfassung, die eine solche Beschränkung auf die Einmaligkeit nicht kannte, ganz anders geartete Charakter des dem Staatshaupte nach der neuen Reichsverfassung zustehenden Auflösungsrechtes klar zu Tage. Bei dieser einengenden Vorschrift des Art. 25 erheben sich nun die Fragen: Was ist unter „gleichem Anlaß" zu verstehen, und was ist die Folge, wenn der Reichspräsident den Reichstag unter Außerachtlassung dieser Schranke wiederholt auflöst?

1. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß zwischen Grund und Anlaß zur Auflösung geschieden werden muß. Denn während der Anlaß zu einer Auflösung sehr verschiedener Natur sein kann, weil unter ihm die äußeren Tatsachen, die den Anstoß zur Auflösung geben, zu verstehen sind, wird der innere Grund, das Motiv zu der Auflösung doch immer das sein, daß das Staatshaupt zu der Überzeugung gelangt ist, daß die Zusammensetzung des Reichstages nicht mehr dem Volkswillen entspricht. Wollte man Grund und Anlaß identifizieren, so würde man der Beschränkung des Auflösungsrechtes auf die Einmaligkeit der Ausübung bei gleichem Anlaß den eigentlichen Sinn rauben und den damit verfolgten Zweck verkennen. Jeder Reichspräsident würde schließlich den Reichstag überhaupt nur einmal auflösen können. Nicht die Gleichheit des Motivs, sondern nur die des äußeren Anlasses kann demnach maßgeblich sein.

Dies mag nach dem Wortlaute des Art. 25 als ziemlich selbstverständlich klingen. Dennoch ist dieser Unterschied zwischen Grund und Anlaß nicht immer gemacht worden. So meint z. B. Hatschek: 92.)

„Was ein gleicher Anlaß ist, wird wohl erst die Staatspraxis näher bestimmen. Das eine steht aber schon jetzt fest: Ein gleicher und daher durch die Reichsverfassung verbotener Anlaß der Auflösung liegt vor, wenn der Reichspräsident den neugewählten

92.) Deutsches und Preußisches Staatsrecht, S. 403;

Reichstag noch vor seinem Zusammentritt wieder auflöst, weil er nach der Meinung des Reichspräsidenten nicht die Volksmeinung richtig wiedergibt Denn der erste Anlaß zur Auflösung war ja eben derselbe."

Diese Ausführungen sind nach dem bisher Gesagten vollkommen falsch. Im Ergebnis stimmen wir allerdings mit Hatschek überein, aber seine Begründung ist abzulehnen. Denn das, was er als „Anlaß" zur Auflösung ansieht, ist oder sollte vielmehr nach geltendem Verfassungsrecht stets der Grund zur Auflösung sein und hat demnach mit der Frage, ob ein und derselbe Anlaß bei der wiederholten Auflösung vorliegt, überhaupt nichts zu tun. Eine solche Auflösung der neugewählten Volkvertretung ist nur deshalb verfassungswidrig, weil ein noch nicht zusammengetretener Reichstag noch keinen Anlaß zur Auflösung gegeben haben kann. Denn dieser setzt immer irgend ein äußeres Ereignis, ein Tätigwerden des aufzulösenden Reichstages voraus.

Dies alles wird uns noch klarer, wenn wir uns den Zweck des Auflösungsrechtes vor Augen führen. Es war als Mittel der Berufung gedacht, die das Staatshaupt bei Konflikten zwischen Reichsregierung und Reichstag und zwischen Volk und Reichstag einlegen können und in denen dann die Entscheidung des Volkes endgültige Klarheit schaffen sollte. Gegen eine Berufung an diese höchste Instanz konnte naturgemäß kein weiteres Rechtsmittel mehr möglich sein.

Anders war es ja nach dem Verfassungsrecht vor dem Kriege, das dem Bundesrat unter Zustimmung des Kaisers die Befugnis zur Auflösung des Reichstages ohne jede Beschränkung zugestand, was eine Folge des ganz anders gearteten Charakters des Auflösungsrechtes war. Gerade durch die Beschränkung auf die Einmaligkeit der Ausübung bei gleichem Anlaß wollte man sich gegen eine nach altem Verfassungsrecht rechtmäßige, aber nach der geltenden Reichsverfassung mißbräuchliche Ausübung des Auflösungsrechtes durch den Reichspräsidenten schützen, der ohne diese Schranke leicht versucht sein könnte, durch immer erneute Auflösungen seine eigenen politischen Anschauungen entgegen dem Willen des Volkes durchzusetzen. Diese Zweckbestimmung des Art. 25 Satz 2 gab Dr. Preuß im Verfassungsausschuß klar zu erkennen: [93.)]

„Der Sinn dieser Bestimmung", so meinte er, „ist wohl klar. Der Präsident und die Regierung sollen nicht die Möglichkeit haben, durch immer wiederholte Auflösungen wegen derselben Frage — ich erinnere nur an die Konfliktszeit — zu versuchen, den Reichstag und die Wählerschaft allmählich mürbe zu machen. Durch die Auflösung wird Berufung an die Wähler eingelegt. Das Urteil der Wähler ist endgültig. In derselben Frage soll keine neue Berufung eingelegt werden können."

93.) Prot. S. 251;

Allerdings wird es im Einzelfalle oftmals schwierig sein, festzustellen, ob eine nach Art. 25 unzulässige wiederholte Auflösung vorliegt oder nicht, und dies ist umso bedenklicher, als nach geltendem Verfassungsrecht ein dazu bestelltes Feststellungsorgan fehlt. Darum hat man denn auch geglaubt, daß der Schutz gegen eine mißbräuchliche Ausübung des Auflösungsrechtes, den der Art. 25 zu geben versuche, versagen werde, da es doch dem Reichspräsidenten stets ein leichtes sein werde, einen anderen Anlaß zu finden und so diese Vorschrift zu umgehen. Dies ist allerdings zuzugeben, und wohl schwerlich wird jemals ein Reichspräsident von dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich nach Art. 59 wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung verurteilt werden, weil er entgegen der Vorschrift des Art. 25 einen Reichstag wiederholt aus dem gleichen Anlaß aufgelöst hat. Doch ist ein bei weitem wirksamerer Schutz in den tatsächlichen Verhältnissen zu sehen, da das Staatshaupt den Reichstag doch nur dann auflösen wird, wenn die begründete Aussicht besteht, daß durch die Neuwahl die bestehenden Parteiverhältnisse geändert werden können. —

Durch die Beschränkung auf die Einmaligkeit bei gleichem Anlaß hat auch eine im alten Verfassungsrecht ungeklärt gebliebene Streitfrage, auf die wir bereits kurz eingegangen sind, in der neuen Reichsverfassung ihre Lösung gefunden. Vor dem Kriege stritt man nämlich darüber, ob der Kaiser einen Reichstag schon vor seinem ersten Zusammentreten nach der Wahl auflösen könne, oder ob die gewählte Volksvertretung erst mit ihrem ersten Zusammentreten existent werde und der Monarch darum mit einer erneuten Auflösung bis zu diesem Zeitpunkt warten müsse. Letztere Ansicht wird man nach geltendem Staatsrecht als zutreffend ansehen müssen. Denn ein neuer Anlaß kann immer nur durch eine Tätigkeit des Reichstages gegeben werden. Eine sofortige Auflösung des gerade gewählten, aber noch nicht zusammengetretenen Reichstages würde somit offensichtlich gegen die Verfassung verstoßen. [94.)]

2. Welches sind nun aber die Folgen, falls der Reichspräsident den Reichstag aus dem gleichen Anlaß wiederholt auflöst? Die Ansichten gehen darüber in der Literatur auseinander. Giese [95.)] und auch Pohl [96.)] sind der Meinung, daß solchenfalls eine Auflösung staatsrechtlich ungültig und darum unwirksam sei, und daß der Reichstag sie einfach ignorieren dürfe.

Diese Ansicht wird aber mit Recht von der herrschenden Meinung [97.)] abgelehnt. Denn zumeist wird es sich bei mehrmaliger

94.) Giese Verf. Anm. 1 zu Art. 25;
95.) Nr. 4 zu Art. 25;
96.) S. 28;
97.) Anschütz Art. 25 Nr. 4, Arndt zu Art. 25, Finger S. 267; Schelcher DJZ. 1924 S. 887, Wandersleb S. 95, v. Freytagh-Loringhoven S. 107;

Auflösung des Reichstages nicht um offensichtlich wiederholte Auflösungen aus dem gleichen Anlaß, sondern um Zweifelsfälle handeln, und der Reichstag würde darum immer nur zu leicht geneigt sein, jede Auflösung als gegen den Art. 25 Satz 2 verstoßend anzusehen und sie dann ignorieren. Eine solche Sachlage würde aber unhaltbare Zustände im Gefolge haben. Denn nicht nur, daß die Würde des Reichspräsidenten auf diese Weise auf das empfindlichste leiden müßte, würde solchenfalls die Reichstagsmehrheit einfach forttagen, die die Auflösung billigende Reichstagsminderheit aber Obstruktion üben. Gerade dann würde sich der Mangel einer solche Zweifelsfragen entscheidenden Instanz nachdrücklichst geltend machen.

Zwar will es scheinen, daß der Reichstag durch Erhebung der Anklage gegen den Reichspräsidenten nach Art. 59 wegen schuldhafter Verfassungsverletzung die Sachlage würde klären können; doch ist es noch sehr die Frage, ob er wegen der Zweifelhaftigkeit des Erfolges, die durch die Unbestimmtheit des Begriffes „aus gleichem Anlaß" bedingt ist, dies immer tun wird. Denn wahrscheinlich wird er, wenn er sich durch die ihn nicht treffende Auflösungsverfügung des Staatshauptes überhaupt beschwert fühlen sollte, stets für sicherer und darum zweckmäßiger halten, von sich aus den Reichspräsidenten zum Rücktritt zu zwingen, und zwar dadurch, daß er jeder von diesem ernannten Regierung das Vertrauen entzieht und so die Exekutive vollkommen lahmlegt. Solche Zustände würden aber allemal einem Chaos im staatsrechtlichen Leben nahe kommen.

Sodann widerspricht diese Annahme Gieses auch noch dem allgemein anerkannten Grundsatze, daß jeder fehlerhafte Staatsakt, sofern er nicht von einer absolut unzuständigen Behörde oder unter Verletzung wesentlicher Formvorschriften zustande gekommen ist, im Zweifel nicht nichtig ist. Diese Ausnahmen treffen für eine gegen die Einmaligkeit des Art. 25 verstoßende Auflösungsverfügung des Reichspräsidenten nicht zu, und man wird darum der herrschenden Lehre zustimmen können, die in jedem Falle der Auflösung des Reichstags durch das Staatshaupt die Volksvertretung unbedingt für aufgelöst erachtet. Dem neugewählten Reichstag würde alsdann die Möglichkeit offen stehen, gegen den Reichspräsidenten im Falle zu Unrecht erfolgter Auflösung gemäß Art. 59 vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich die Klage wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung zu erheben.

Lebenslauf.

Ich, Walter Ernst Petruschke, wurde am 14. Januar 1902 zu Essen-Ruhr als Sohn des Kriminalsekretärs Ernst Petruschke und seiner Ehefrau Meta, geb. Hübner geboren und im evangelischen Glauben erzogen.

Nach vierjährigem Volksschulbesuch ging ich im Alter von zehn Jahren zum Realgymnasium in Essen-Altenessen und später zur Krupp-Oberrealschule in Essen-West über, an der mir Ostern 1921 das Zeugnis der Reife zuerkannt wurde.

Alsdann widmete ich mich dem Studium der Rechte, und zwar vier Semester in Kiel, ein Semester in Heidelberg uud drei Semester in Marburg. Am 28. Februar 1925 bestand ich am Oberlandesgericht in Cassel die erste juristische Prüfung; daraufhin wurde ich am 20. Mai dieses Jahres zum Referendar am Landgericht meiner Heimatstadt ernannt.

Marburg, den 1. Juli 1925.

Walter Petruschke
Gerichtsreferendar.